



DINAMIKA PEMILIHAN UMUM DAN PENYELENGGARA NEGARA SEBAGAI IMPLEMENTASI UUD 1945

BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

**Hukum Administrasi Negara
Sektoral PTUN dan Kompetensinya**

KONFERENSI NASIONAL

Asosiasi Pengajar Hukum Negara dan Hukum Administrasi Negara

(APHTN_HAN)

Tahun 2023



JILID 2

**DINAMIKA
PEMILIHAN UMUM DAN
PENYELENGGARA NEGARA
SEBAGAI IMPLEMENTASI
UUD 1945**

BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

**Hukum Administrasi Negara Sektor PTUN
dan Kompetensinya**

JILID 2

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hal melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana denda pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

JILID 2

DINAMIKA PEMILIHAN UMUM DAN PENYELENGGARA NEGARA SEBAGAI IMPLEMENTASI UUD 1945

BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

**Hukum Administrasi Negara Sektoral PTUN
dan Kompetensinya**

KONFERENSI NASIONAL

Asosiasi Pengajar Hukum Negara dan Hukum Administrasi Negara
(APHTN HAN)
Tahun 2023



**“DINAMIKA PEMILIHAN UMUM DAN PENYELENGGARA NEGARA SEBAGAI
IMPLEMENTASI UUD 1945” BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA;
Hukum Administrasi Negara Sektor PTUN Dan Kompetensinya**

© 2024

Cetakan, 2024

15,5 x 23 cm, xviii + 647 Halaman

ISBN: -

Penulis : Asrul Ibrahim Nur, dkk
Editor : Dr. Rofi Wahanisa, SH., MH
Layout Isi : Al Amin Rois
Desain Cover : Tim Istana Agency


Diterbitkan oleh:

CV. ISTANA AGENCY


Anggota IKAPI No.138/ DIY/ 2021


Jl. Nyi Adi Sari Gg. Dahlia I, Pilahan KG.I/722 RT 39/12


Rejowinangun-Kotagede-Yogyakarta


 0851-0052-3476

 percetakanistana09@gmail.com

 0857-2902-2165

 istanaagency

 istanaagency

 www.istanaagency.com

Hak cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA SAMBUTAN

Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.

Ketua Umum Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara
(APHTN HAN) Periode 2020-2025

Hukum Administrasi Negara merupakan cabang ilmu hukum yang perkembangannya sangat pesat dan dinamis dari waktu ke waktu. Hukum Administrasi negara sangat luas cakupannya, yaitu tidak hanya menyangkut hubungan pemerintah dengan warga masyarakatnya, tetapi juga terkait dengan hubungan antara administrasi negara dengan institusi, badan-badan atau lembaga negara, organisasi publik baik dalam maupun luar negeri. Bahkan hukum administrasi negara juga menjangkau problematika hukum administrasi negara pada tataran dunia Internasional. Menurut Matthew Groves dan H. P. Lee dalam bukunya *Australian Administrative Law: Fundamentals, Principles and Doctrines* mengatakan bahwa *Administrative law is all about what the agencies if the executive government can and cannot do. More particularly, administrative law encompasses the different mechanisms and principles that enable people to question or challenge the decisions of these agencies of government.* Menurutnya, Hukum Administrasi adalah semua tentang apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan oleh badan-badan pemerintahan eksekutif. Lebih khusus lagi, Hukum Administrasi mencakup berbagai mekanisme dan prinsip yang memungkinkan orang mempertanyakan atau menentang keputusan badan pemerintahan ini. Sehingga, di dalam kerangka negara hukum, segala tindakan pemerintahan (*bestuurhandelingen*) yang menjadi objek dari Hukum Administrasi Negara harus tunduk kepada hukum sehingga harus ada kaidah-kaidah yang mengaturnya.

Banyak kalangan berpendapat Hukum Administrasi sebagai *staat in beweging* atau hukum yang mengatur negara dalam keadaan bergerak. Dalam pandangan J.H.A. Logemann dalam karyanya *Staatsrecht van Indonesie: Het Formeke System*, negara adalah sebuah organisasi/sekelompok orang yang dalam kerja sama dan pembagian kerja mengejar tujuan bersama (*De staat is een organisatie, dat wil zeggen een groep mensen, die in samenwerking en arbeidsdeling een gezamenlijk doel nastreven*). Oleh karena itu, terdapat pembagian kerja masing-masing pejabat yang memiliki tugas tertentu dalam konteks keseluruhan. Hukum Administrasi memainkan perannya untuk mengontrol pemerintah dan kekuasaan administrasi terkait agar tidak keluar dari koridor hukum.

Luasnya cakupan dan dinamisnya perkembangan Hukum Administrasi Negara, menjadikan isu-isu seputar Administrasi Negara menjadi menarik dan renyah untuk dikaji dan didiskusikan. Apalagi, Hukum Administrasi Negara juga memiliki peran dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat (*het recht tegen het bestuur*) seperti pengaturan dan penyelenggaraan perizinan, pelayanan publik, pemeriksaan dihadapan badan-badan quasi yudisial (*quasi rechtspreek*), dewan-dewan, dan komisi-komisi atau peradilan administrasi.

Buku yang berada ditangan pembaca sekalian ini merupakan kompilasi pemikiran para pakar Hukum Administrasi Negara, hasil konferensi nasional APHTN-HAN 2023, sehingga diharapkan menjadi bacaan yang bermutu dan menarik dalam upaya menjawab tantangan-tantangan dan isu-isu Hukum Administrasi Negara saat ini. Buku ini merupakan kumpulan karya besar (*masterpiece*) dari para Pemikir Hukum Administrasi Negara yang berasal dari berbagai daerah di Indonesia yang telah dipresentasikan dalam Konferensi HTN/HAN pada tahun 2023. Dalam konferensi tersebut, banyak

pemikir dari kalangan professor, dosen, praktisi, dan peneliti saling mempromosikan ide/gagasan mereka untuk selanjutnya bersama-sama menentukan arah perbaikan terhadap kondisi kekinian di Indonesia khususnya dibidang Hukum Administrasi Negara.

Para penulis telah berhasil menyajikan pemikiran, ide, dan gagasan dalam menjawab isu-isu aktual dibidang Hukum Administrasi Negara yang komprehensif dan mudah dipahami para Pembaca. Saya berharap buku ini juga dapat menjawab kebutuhan praktik dan akademik Hukum Administrasi Negara yang ada saat ini dan di masa yang akan datang. Hal mana buku ini semoga dapat menjadi bagian dalam mewujudkan visi APHTN/HAN dalam membangun ekosistem akademik APHTN/HAN sebagai organisasi keilmuan yang inklusif, kolegialitas, altruistis, dan kontributif untuk kemajuan bangsa dan negara.

Terakhir saya ingin mengucapkan terima kasih kepada pengurus APHTN/HAN dalam menyelenggarakan konferensi HTN/HAN pada tahun 2023 dan para peserta Konferensi HTN/HAN yang telah menyumbangkan ide, pikiran, dan gagasannya. Saya ucapkan selamat, dan semoga buku ini dapat memberikan banyak manfaat bagi perkembangan Hukum Administrasi Negara. Selamat APHTN-HAN, maju terus, bangga kami.

Terima kasih.

Jakarta, 17 November 2023

Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.

KATA PENGANTAR

BUKU YANG HADIR di tangan pembaca ini adalah buah dari Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (KNAPHTN-HAN) ke -2 pada 29 September – 2 Oktober 2023 di Batam, Provinsi Kepulauan Riau. KNAPHTN-HAN 2023 mengusung tajuk “*Dinamika Pemilihan Umum dan Penyelenggaraan Negara Sebagai Implementasi UUD 1945*” sebagai kelanjutan tradisi baik yang telah dimulai pada penyelenggaraan konferensi sebelumnya. Pada perhelatan itu kami menerima ratusan naskah yang kemudian mengalami tahap seleksi, pemaparan kala konferensi, dan akhirnya terkompilasi dalam bentuk buku.

Latar momentum Pemilu 2024 memang menjadi tajuk utama konferensi. Akan tetapi bukan berarti lantas konferensi hanya menaruh perhatian semata pada isu Pemilu dan ketatanegaraan. Masalah hukum administrasi negara tanpa perlu diragukan lagi juga memiliki problem yang sama krusial dan strategisnya dalam jalannya roda demokrasi. Terlebih dengan mempertimbangkan fakta ruang cakup administrasi negara yang meliputi seluruh kegiatan guna menunaikan dan melaksanakan kebijaksanaan negara. HAN, dengan begitu, juga terus mengalami transformasi sebagaimana nanti akan ditampilkan pada setiap naskah.

Mengikuti konferensi, Buku Tema HAN terbagi dalam dua panel: (i) HAN sektoral; dan (ii) kewenangan PTUN. Keduanya adalah masalah paling menonjol dalam pergulatan HAN kontemporer. Perkembangan teknologi yang menjadi motor mengakselerasi digitalisasi administrasi pemerintahan misalnya, akan memberikan dampak pada mekanisme perizinan. Demikian pula dengan hukum administrasi dalam Pemilu, pertambangan, kepariwisataan, masyarakat adat,

kebijakan finansial, hingga isu lingkungan, yang tidak dapat dilepaskan pada perdebatan belakangan. Berikutnya, polemik kewenangan PTUN untuk menyediakan jaminan keadilan bagi masyarakat yang dirugikan oleh kebijakan penguasa. Perkembangan terkini tak pelak mengingatkan kembali pada sejumlah pemikiran klasik, salah satunya Ernest Utrecht tentang tindakan pemerintah sampai perkembangan teorinya pada hari ini yang semakin kompleks. Dalam konferensi, diskusi pada setiap panel lantas disarikan menjadi “*Pokok-Pokok Pikiran & Rekomendasi KNAPHTN-HAN*”, dan disampaikan saat penghujung acara dan disebarluaskan kepada publik.

Diskusi Tema HAN saat konferensi menghasilkan buku lebih dari lima ratus halaman tebalnya. Topik yang dibahas membentang dari yang sifatnya implementatif sampai ke konseptual HAN. Sebagai seorang yang dipercaya mengemban tugas Sekretaris Jenderal APHTN-HAN, saya menyambut baik keluasan cakrawala yang pastinya memberikan pengayaan pada situasi HAN dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis. Sekaligus daripada itu, karya-karya dalam Buku Tema HAN merupakan perwujudan atas itikad APHTN-HAN dalam pengembangan pembangunan HAN, menjadi *oase* intelektual penstudi HAN dengan spirit inklusif, kolegialitas, altruistis, dan kontributif yang telah menjadi visi APHTN-HAN.

Terakhir, saya mengucapkan syukur atas terbitnya buku ini. Terima kasih kepada Prof. Dr. Guntur Hamzah, S.H., M.H. selaku Ketua Umum APHTN-HAN beserta seluruh Pengurus Pusat APHTN-HAN atas segala dukungannya. Kepada seluruh panitia KNAPHTN-HAN yang diketuai oleh Dr. Jimmy Z. Usfunan, S.H., M.H beserta Pengurus APHTN-HAN Kepulauan Riau yang diketuai Dr. Oksep Adhayanto, S.H,M.H. sehingga jadilah buku ini. Kepada Editor Dr. Rofi Wahanisa, S.H., M.H, para kontributor, keluarga besar APHTN-HAN, dan tentu saja yang paling penting para pembaca sekalian. Sebagai tambahan,

selain Buku Tema HAN, konferensi juga menerbitkan buku untuk Tema HTN, keduanya menjadi sepasang karya yang layak untuk dikoleksi, dibaca, dikaji, dan dikritisi.

Selamat menikmati.

Jakarta, 21 November 2023
Sekretaris Jenderal APHTN-HAN

Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H.,M.H.

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN (Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H) ...	v
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	ix
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	
PANEL 1 HUKUM ADMINISTRASI SEKTORAL	1
» NEGARA VERSUS BURSA DALAM INVESTASI BERKELANJUTAN DAN PERDAGANGAN KARBON: TANTANGAN SINERGI DAN PROYEKSI HARMONISASI HUKUM	3
<i>Asrul Ibrahim Nur, S.H., M.H</i>	
» QUO VADIS PENGATURAN DALAM UNDANG-UNDANG KEPARIWISATAAN YANG TELAH DIUBAH DENGAN METODE OMNIBUS	35
<i>Bimo Fajar Hantoro , S.H., LL.M. ~ Dr. Dian Agung Wicaksono</i>	
» DINAMIKA PENGATURAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PEMERINTAH (<i>ONRECTHMATIGE OVERHEIDSDAAD</i>) DARI UNDANG-UNDANG SAMPAI DENGAN PERATURAN MAHKAMAH AGUNG	67
<i>B. Hengky Widhi Antoro, S.H., M.H. ~ Rosita Miladmahesi, S.H.</i>	
» LINGKUNGAN HIDUP MELALUI PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP PENGENDALIAN PENCEMARAN AIR (SUNGAI)	95
<i>Aditia Syaprillah</i>	
» PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI PEMILU UNTUK Mendukung Mewujudkan Pemilu Demokratis .	117
<i>Dr. Imam Ropii, S.H., M.H.</i>	

- » **TATA KELOLA HILIRISASI MINERAL DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL** 143
Dr. Irine Handika, S.H., LL.M 143
- » **KONSTITUSIONALITAS DISKRESI KEBIJAKAN FINANSIAL PEMERINTAH YANG BERKEADILAN: STUDI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 37/PUU-XVIII/2020**. 159
Dr. Mery Christian Putri, S.H., M.H. ~ Agusweka Poltak Siregar, S.H.
- » **MODEL PENGATURAN PARTISIPASI MASYARAKAT ADAT DALAM PENATAAN RUANG: STUDI KOMPARATIF INDONESIA DAN AUSTRALIA** 197
I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, S.H., M.Hum., LL.M., Ph.D.
- » **LAPANGAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA SEKTORAL TANTANGAN NEGARA HUKUM PANCASILA** 233
Prof. Dr. Elita Rahmi ~ Eko Nuriyatman
- » **URGENSI PENGAKUAN HUKUM KEPARIWISATAAN SEBAGAI BAGIAN DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA SEKTORAL**..... 251
Prof. I Nyoman Suyatna ~ Prof. Dr. Putu Gede Arya Sumerta Yasa ~ I Ketut Sudiarta ~ Ni Gusti Ayu Dyah Satyawati
- » **KEBIJAKAN KETERSEDIAAN AIR BERSIH DALAM MEWUJUDKAN *SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS* (SDGS) DI INDONESIA** 269
Dr. Andi Syahwiah, S.H., M.H. ~ A. Sapiddin, Khaerulnisa, S.H.

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	
PANEL 2 PTUN DAN KOMPETENSINYA	293
» HAKIKAT PENYANDERAAN (<i>GIJZELING</i>) SEBAGAI ALAT PAKSA BADAN BAGI PEJABAT/ PEJABAT TUN UNTUK MELAKSANAKAN PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MENCIPTAKAN KEADILAN ADMINISTRASI	295
<i>Basuki Kurniawan</i>	<i>295</i>
» REKONSTRUKSI KEWENANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA TERHADAP PENETAPAN PERMOHONAN FIKTIF POSITIF (ANALISIS KRITIS PASCA LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2023 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA)	323
<i>Cynthia Hadita, S.H., M.H.</i>	
» KEDUDUKAN PENGADILAN PAJAK DAN KUASA HUKUM PERPAJAKAN PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 26/PUU-XXI/2023	337
<i>Dr. Ahmad, S.H., M.M. M.H. ~ Tri Cahya Indra Permana</i>	
» KEDUDUKAN BADAN HUKUM PERDATA SEBAGAI PIHAK DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	365
<i>Dr. Dani Sintara, S.H., M.H.</i>	
» ANALISIS YURIDIS MENGENAI PEMBUKTIAN INFORMASI DAN DOKUMEN ELEKTRONIK PADA SENGKETA PROSES PEMILIHAN UMUM DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA	385
<i>Dr. Eddy Asnawi, S.H., M.Hum. ~ Robert Libra</i>	

- » **KEDUDUKAN AKTA PERDAMAIAN (DADING) DALAM SISTEM PERADILAN TATA USAHA NEGARA DI INDONESIA** 411
Dr. Eka NAM Sihombing ~ Cynthia Hadita
- » **PENERAPAN TEORI *OPLOSSING* DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN** 425
Dr. Elidar Sari, S.H., M.H.
- » ***BESTUUR HANDELINGEN*: PARADIGMA PERLUASAN KOMPETENSI ABSOLUT TERHADAP PERADILAN TATA USAHA NEGARA SEBAGAI NEGARA HUKUM**..... 441
Dr. Fatkhul Muin, S.H., LL.M.
- » **KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA UNDANG UNDANG CIPTA KERJA** 461
Dr. Hufron, S.H., M.H. ~ Dr. Syofyan Hadi, S.H., M.H
- » **DINAMIKA KOMPETENSI ABSOLUT PENGADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN** 493
Dr. Iza Rumesten RS. ~ Henny Yuningsih ~ Neisa A. Adisti ~ Rizka Nurliyantika ~ Taufani Yunithia Putri ~ Desia Rahmah Banjarani
- » **PERAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MENJAGA ASET NEGARA SEBAGAI KEADILAN ADMINISTRASI**..... 515
Dr. Laurensius Arliman, S.H., M.H.
- » **PERLUASAN KEWENANGAN MENGADILI (*IUDICIALIS*) PERADILAN TATA USAHA NEGARA TERHADAP PERJANJIAN KEBIJAKSANAAN (*BELEIDSOVEREENKOMST*)**..... 537
Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum

- » **MEMPERTANYAKAN SIFAT FINAL DAN MENGIKAT
PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM
SENGKETA PROSES PEMILIHAN UMUM 559**
Dzikry Gaosul Ashfiya, S.H., M.H. ~ Dwi Gustiani Fazsah Siregar, S.H.

- » **TITIK SINGGUNG PERADILAN UMUM DAN
PERADILAN TATA USAHA NEGARA SERTA DINAMIKA
PENYELESAIAN SENGKETA PERBUATAN MELANGGAR
HUKUM PEMERINTAH /PMHP (ONRECHTMATIGE
OVERHEIDSDAAD/OOD) 599**
Erik Sihombing ~ Muhammad A.Rauf, S.H., M.H.

- » **KOMPETENSI ABSOLUT PENGADILAN TATA USAHA
NEGARA SEBAGAI AKIBAT PERLUASAN MAKNA
KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA SEJAK BERLAKUNYA
UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN... 625**
Rosita Indrayati, S.H., M.H.

TEMA
HUKUM ADMINISTRASI
NEGARA



PANEL 1

HUKUM ADMINISTRASI
SEKTORAL

NEGARA VERSUS BURSA DALAM INVESTASI BERKELANJUTAN DAN PERDAGANGAN KARBON: TANTANGAN SINERGI DAN PROYEKSI HARMONISASI HUKUM

Asrul Ibrahim Nur, S.H., M.H.

University of Debrecen, Géza-Marton Doctoral School of Legal Studies Debrecen,
Hongaria, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kementerian ESDM
Email: asrul.ibrahimnur@mailbox.unideb.hu

Abstrak

Problematika yang ditimbulkan oleh perubahan iklim di berbagai sektor kehidupan memaksa seluruh negara untuk merespon dengan kebijakan yang tepat. Indonesia sebagai negara yang telah berkomitmen dalam Persetujuan Paris telah menetapkan beberapa instrumen hukum untuk memitigasi dampak perubahan iklim. Investasi menjadi salah satu instrumen yang berperan dalam memitigasi dampak perubahan iklim. Standar investasi secara global mengharuskan adanya transformasi paradigma dari konvensional menjadi lebih ramah lingkungan. Perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan dianggap menjadi instrumen yang dapat membantu untuk mengurangi emisi. Terdapat dua masalah yang muncul dalam kerangka hukum perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan di Indonesia. Problem pertama adalah terkait dengan jangkauan negara dalam dinamika pasar. Selanjutnya adalah interkoneksi antar regulasi sektoral. Ego sektoral dapat menjadi hambatan dalam akselerasi perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan. Studi ini merupakan penelitian yuridis dengan menggunakan pendekatan doktrinal kualitatif

dengan menganalisis instrumen hukum nasional tentang investasi berkelanjutan dan perdagangan karbon. Studi ini berargumentasi bahwa sinergitas negara dan bursa terjadi secara parsial. Pada kondisi tertentu pasar akan mendominasi sebagai bagian dari dinamika global.

Kata kunci: *investasi berkelanjutan, perdagangan karbon, hukum, Indonesia.*

Abstract

Problems caused by climate change in various sectors of life force all countries to respond with appropriate policies. Indonesia as a country that has committed to the Paris Agreement has adopted several legal instruments to mitigate the impacts of climate change. Investment is one of the sectors that plays a role in mitigating the impacts of climate change. Global investment standards require a paradigm transformation from conventional to more environmentally friendly. Carbon trading and sustainable investment are considered to be instruments that can contribute to reducing emissions. There are two problems that arise in the legal framework of carbon trading and sustainable investment in Indonesia. The first problem is related to the scope of the state in market dynamics. Furthermore, the interconnection between sectoral regulations. Sectoral ego can be an obstacle in accelerating carbon trading and sustainable investment. This study is a legal research based on a qualitative doctrinal approach by analyzing national legal instruments on sustainable investment and carbon trading. The study argues that the synergy of state and market was partial. Under certain conditions, the market will dominate as part of global dynamics.

Keywords: *sustainable investment, carbon trading, law, Indonesia.*

Latar Belakang

Asia Tenggara secara global merupakan salah satu kawasan yang paling terdampak perubahan iklim. Indonesia sebagai

salah satu negara kepulauan diprediksi akan mengalami kenaikan permukaan air laut hingga 70 cm dan peningkatan temperatur mencapai 4,8°C setiap tahun hingga tahun 2100.¹ Beberapa kebijakan strategis telah dilakukan oleh Pemerintah, diantaranya dengan meratifikasi berbagai instrumen hukum internasional tentang perubahan iklim.² Upaya ini tidak lepas karena tumbuhnya kesadaran bahwa fenomena perubahan iklim merupakan permasalahan yang dampaknya harus dimitigasi dan ditangani oleh seluruh elemen bangsa.

Perubahan iklim saat ini tidak hanya dipahami sebagai sebuah fenomena alam tetapi menjadi sebuah paradigma dan tata kelola dalam seluruh sektor kehidupan. Oleh karena itu, tidak heran seringkali terdapat taksonomi tertentu untuk menyatakan suatu produk atau layanan terkategori sebagai ramah lingkungan, hijau, berkelanjutan, atau organik.³ Paradigma ini pada perkembangannya juga menjangkau sektor perekonomian seperti investasi atau penanaman modal. Sektor ini dianggap perlu untuk menyesuaikan tata kelolanya agar lebih ramah lingkungan dan menjadi lebih hijau sesuai dengan standar yang telah ditentukan baik pada level nasional, regional, maupun internasional.

Investasi ramah lingkungan yang lebih dikenal dengan investasi berkelanjutan atau investasi lestari merupakan upaya untuk mengintegrasikan mitigasi dampak perubahan

¹ Indra Overland et al., *Impact of Climate Change on ASEAN International Affairs: Risk and Opportunity Multiplier* (Norwegian Institute of International Affairs and Myanmar Institute of International and Strategic Studies, 2017), 2.

² Diantaranya adalah UU No. 6/1994 tentang Pengesahan *United Nations Framework on Climate Change Convention* (Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim), UU No. 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Kyoto Protocol To The United Nations Framework Convention On Climate Change* (Protokol Kyoto Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Perubahan Iklim), dan UU No. 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Paris Agreement To The United Nations Framework Convention On Climate Change* (Peretujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Perubahan Iklim).

³ Alina Mihaela Conea, "EU Taxonomy: Qualifying As Green," *Lex ET Scientia International Journal* 2, no. XXIX (2022): 29.

iklim dengan bisnis.⁴ Labelisasi berkelanjutan sangat penting dilaksanakan pada industri yang melakukan ekstraksi dan eksploitasi terhadap sumber daya alam. Selain itu, industri yang memproduksi banyak emisi karbon juga menjadi sasaran utama jangkauan investasi hijau dimaksud.⁵ Isu mengenai investasi berkelanjutan menjadi sangat menarik untuk dibahas terlebih dengan diinisiasinya perdagangan karbon dalam bursa karbon oleh Pemerintah sejak tahun 2021.

Investasi berkelanjutan dan perdagangan karbon sangat terkait dengan konsepsi penguasaan negara dan tujuannya yang termaktub dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).⁶ Keterkaitan tersebut adalah mengenai jangkauan penguasaan negara terhadap investasi lestari dan perdagangan karbon yang juga turut tunduk pada regulasi dan standar global yang dibentuk oleh pasar. Mahkamah Konstitusi (MK) telah menafsirkan penguasaan negara sebagai tindakan negara untuk merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*).⁷ Studi ini mengajukan tafsiran alternatif dari Putusan MK tersebut yaitu adanya kesempatan bagi entitas lain

⁴ Istilah investasi berkelanjutan atau investasi lestari ditranslasi dari bahasa Inggris *sustainable investment*. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Kementerian Investasi/BKPM menggunakan istilah investasi berkelanjutan dan investasi lestari secara bersamaan dengan makna yang sama. Lebih lanjut dapat melihat Pasal 1 angka 8 Peraturan OJK No. 51/POJK.03/2017 tentang Penerapan Keuangan Berkelanjutan bagi Lembaga Jasa Keuangan, Emiten, dan Perusahaan Publik dan Ministry of Investment/Indonesia Investment Coordinating Board, *Sustainable Investment Guideline*, (Ministry of Investment/Indonesia Investment Coordinating Board, Koalisi Ekonomi Membumi, and Indonesia Chamber of Commerce and Industry, 2022) Version 1.0.

⁵ Andewi Rokhmawati, "The nexus among green investment, foreign ownership, export, greenhouse gas emissions, and competitiveness," *Energy Strategy Reviews* 37, no. December 2020 (2021): 100679, <https://doi.org/10.1016/j.esr.2021.100679>.

⁶ Suyanto Edi Wibowo, "Memahami Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 4 (2018): 1-57.

⁷ Athari Farhani dan Ibnu Sina Chandranegara, "Penguasaan Negara terhadap Pemanfaatan Sumber Daya Alam Ruang Angkasa Menurut UUD 1945," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (2019): 244.

untuk melakukan tindakan lain dalam kondisi negara belum mengatur atau bahkan tidak menjangkaunya.

Diskursus mengenai perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan telah cukup banyak dibahas dalam karya ilmiah hukum. Penelusuran awal studi ini menemukan beberapa artikel ilmiah telah dipublikasikan dengan tema yang serupa. Beberapa penulis tersebut diantaranya adalah Irama, Prihatiningtyas dkk, dan Azizi dkk. Irama fokus membahas perdagangan karbon dari aspek kelembagaan dan keuangan negara.⁸ Sedangkan Prihatiningtyas dkk mengkaji perdagangan karbon dari perspektif keadilan.⁹ Azizi dkk membahas mengenai dilema perdagangan karbon antara mekanisme dan prosedur hukum.¹⁰

Studi ini memiliki perbedaan dengan tiga artikel ilmiah yang telah dipublikasikan tersebut. Argumentasi yang dibangun oleh kajian ini adalah bahwa terdapat interaksi antara konsepsi penguasaan negara dengan dinamika pasar mengenai perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan. Interaksi tersebut tidak dilihat dari perspektif saling bertentangan tetapi merupakan sebuah kolaborasi yang dapat mendukung akselerasi ekonomi hijau di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut studi ini akan melakukan kajian mengenai interaksi dan sinergi antara negara dan bursa dalam investasi khususnya terkait dengan perdagangan karbon. Tema ini sangat penting untuk dibahas dan didiskusikan oleh komunitas akademik khususnya hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Urgensi tersebut adalah karena dinamisnya dunia investasi berkelanjutan

⁸ Ade Bebi Irama, "Perdagangan Karbon di Indonesia: Kajian Kelembagaan dan Keuangan Negara," *Info Artha* 4, no. 01 (2020): 83–102.

⁹ Wilda Prihatiningtyas et al., "Perspektif Keadilan dalam Kebijakan Perdagangan Karbon (Carbon Trading) di Indonesia sebagai upaya Mengatasi Perubahan Iklim," *Refleksi Hukum* 7, no. 2 (2023): 163–86.

¹⁰ Nur MJ Azizi, Akbar Kurnia Putra, dan Bernard Sipahutar, "Perdagangan Karbon: Mendorong Mitigasi Perubahan Iklim Diantara Mekanisme Pasar dan Prosedur Hukum," *Selat* 10, no. 2 (2023).

dan oleh karenanya diskursus dalam hukum tata negara dan administrasi negara perlu mendiskusikannya. Fungsinya secara futuristik adalah untuk mengantisipasi kemungkinan adanya isu inkonstitusionalitas di masa depan.

Perumusan Masalah

Setidaknya terdapat dua masalah yang muncul dalam kerangka hukum investasi lestari dan perdagangan karbon di Indonesia yang dibahas dan didiskusikan dalam studi ini. Problem pertama adalah terkait dengan jangkauan hukum nasional dalam dinamika pasar. Secara konstitusional Indonesia menganut konsep penguasaan negara terhadap cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Namun demikian, dalam upaya mitigasi dampak perubahan iklim keterlibatan entitas selain negara menjadi tidak terelakkan. Pasar atau bursa merupakan bagian dari sistem sekaligus entitas yang menentukan standar dan nilai investasi. Oleh karena itu, dalam beberapa kondisi penguasaan negara diprediksi tidak dapat menjangkau dinamika bursa.¹¹

Problem selanjutnya adalah interkoneksi antar regulasi sektoral yang mengatur tentang investasi berkelanjutan dan perdagangan karbon. Ego sektoral dapat menjadi hambatan dalam mengakselerasi ekonomi hijau.¹² Terdapat peluang disharmoni regulasi sektoral yang dapat menghambat akselerasi investasi lestari dan perdagangan karbon. Oleh karena itu, diperlukan adanya harmonisasi hukum agar investasi berkelanjutan dan perdagangan karbon dapat menjadi katalis berkembangnya ekonomi hijau di Indonesia.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, "Memperkenalkan Gagasan Konstitusi Ekonomi," *Jurnal Hukum PRIORIS* 3, no. 2 (2016): 1-26, <https://doi.org/10.25105/prio.v3i2.360>.

¹² Syahlan Syahlan, "Effective and Efficient Synchronization in Harmonization of Regulations Indonesia," *Journal of Human Rights, Culture and Legal System* 1, no. 1 (2021): 2807-12, <https://doi.org/10.53955/jhcls.v1i1.7>.

Metode Penelitian

Studi ini merupakan penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan doktrinal kualitatif.¹³ Penelitian hukum doktrinal sebagai penelitian kualitatif beranjak dari pemahaman bahwa hukum berasal dari penalaran dan bukan ditemukan begitu saja. Secara operasional penelitian ini dilaksanakan dengan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan dokumen hukum lain yang relevan. Tahapan selanjutnya adalah melakukan evaluasi dan analisis (sintesis). Analisis dilakukan secara deskriptif, analitik, dan semaksimal mungkin menggunakan analisis futuristik untuk membangun argumentasi dan mengemukakan solusi bagi permasalahan yang disampaikan.

Proses identifikasi sistematis, evaluasi, dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan dokumen hukum lain yang relevan telah dilakukan terhadap UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan Peraturan Lembaga yang relevan dengan perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan.

Putusan Pengadilan juga dikaji dalam studi ini, diantaranya adalah Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003, Putusan MK No. 002/PUU-I/2003, Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010, Pengujian, dan Putusan MK No. 36/PUU-X/2012. Dokumen non-legal tetapi memiliki relevansi hukum adalah Panduan Investasi Lestari (*Sustainable Investment Guidelines*) yang diterbitkan oleh Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal, Kerangka Kerja Lingkungan, Sosial, dan Tata Kelola (LST pada Dukungan dan Fasilitas Pemerintah untuk Pembiayaan Infrastruktur, dan Manual Lingkungan, Sosial, dan Tata Kelola Kementerian Keuangan.

¹³ Ian Dobinson dan Francis John, "Qualitative Legal Research," in *Research Methods for Law*, ed. oleh Mike McConville dan Wing Hong Chui (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007), 21-23.

Jangkauan Instrumen Hukum Nasional dalam Perdagangan Karbon di Indonesia

Penguasaan negara terhadap cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan sumber daya alam merupakan amanat konstitusi Indonesia. Pemaknaan konsep ini diaplikasikan dalam seluruh sektor kehidupan, artinya selalu ada campur tangan negara untuk setiap komoditas publik dan berasal dari ekstraksi alam. Keterlibatan negara untuk melakukan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) mulai dari hulu hingga hilir kegiatan sektoral.¹⁴

Aktivitas ekstraksi sumber daya alam akan menghasilkan emisi karbon. Dalam perkembangannya karbon memiliki nilai ekonomi yang dapat diperjualbelikan secara komersil.¹⁵ Perdagangan karbon merupakan aktivitas yang cukup baru di Indonesia. Perdagangan karbon didefinisikan sebagai “mekanisme berbasis pasar untuk mengurangi emisi gas rumah kaca melalui kegiatan jual beli unit karbon.”¹⁶ Pengaturan aktivitas tersebut merupakan tindak lanjut dari komitmen Indonesia sebagai negara yang telah meratifikasi Perjanjian Paris melalui UU No. 16 Tahun 2016. Salah satu komitmen yang wajib dilaksanakan adalah menurunkan emisi karbon yang dikenal dengan istilah *Nationally Determined Contribution* (NDC).¹⁷ Istilah

¹⁴ Asrul Ibrahim Nur, “Dilema Liberalisasi dan Limitasi Konstitusi: Peluang dan Tantangan Transformasi Perizinan Investasi Jasa Telekomunikasi Indonesia,” in *Dinamika Negara Hukum Demokratis Pasca Perubahan UUD 1945* (Bandarlampung: Pusaka Media, 2023), 877–91.

¹⁵ Juris Justitio Hakim Putra, Nabilla, dan Fidelia Yemina Jabanto, “Comparing ‘carbon tax’ and ‘cap and trade’ as mechanism to reduce emission in Indonesia,” *International Journal of Energy Economics and Policy* 11, no. 5 (2021), <https://doi.org/10.32479/ijeep.11375>.This.

¹⁶ Pasal 1 angka 17 Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon untuk Pencapaian Target Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca dalam Pembangunan Nasional.

¹⁷ Pasal 3 *Paris Agreement to The United Nations Framework Convention on Climate Change* (Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Perubahan Iklim), 2015.

ini selanjutnya digunakan oleh Perpres No. 98/2021 dengan Kontribusi yang Ditetapkan secara Nasional.¹⁸ Indonesia telah berkomitmen untuk menurunkan emisi hingga tahun 2050 sebesar 31,89% tanpa bantuan internasional dan 43,20% dengan bantuan dunia internasional.¹⁹

Perdagangan karbon dalam bursa diprediksi memiliki dampak positif yang signifikan terhadap keuangan negara. Hasil simulasi dalam kondisi tanpa bantuan internasional (*unconditional*) dan dengan bantuan internasional (*conditional*) menunjukkan kontribusi yang berbeda terhadap keuangan negara. Pada kondisi *unconditional* menunjukkan bahwa potensi penerimaan negara melalui skema Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) periode 2010-2030 adalah sebesar Rp51,2 hingga Rp189,8 Triliun.²⁰ Sedangkan pada kondisi *conditional* potensi penerimaan negara berkisar Rp66,4 hingga Rp179,8 Triliun.²¹ Simulasi ini menggunakan referensi harga karbon yang digunakan oleh Norwegia dan Uni Emirat Arab.

Karbon yang diperdagangkan dalam bursa telah cukup dikenal secara global, khususnya di kawasan Uni Eropa. Kebijakan bursa karbon Uni Eropa atau yang dikenal dengan *European Union Emissions Trading System* (ETS) dimulai pada tahun 2005 yang merupakan bagian dari upaya institusi supranasional tersebut untuk mencapai bebas emisi di tahun 2050.²² Nilai pasar karbon ETS pada tahun 2022 mencapai Rp12.057 Triliun yang merupakan 87% dari total pasar karbon secara global.²³ Negara Asia yang

¹⁸ Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon untuk Pencapaian Target Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca dalam Pembangunan Nasional.

¹⁹ Government of Indonesia, "Enhanced Nationally Determined Contribution Republic of Indonesia," 2022.

²⁰ Irama, "Perdagangan Karbon di Indonesia: Kajian Kelembagaan dan Keuangan Negara."

²¹ Irama.

²² J. Teixidó, Stefano F. Verde, dan Francesco Nicolli, "The impact of the EU Emissions Trading System on low-carbon technological change: The empirical evidence," *Ecological Economics* 164, no. May (2019): 106347, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.06.002>.

²³ Chandra Bagus Sulisty, "Peluang dan Tantangan Bursa Karbon di Indonesia," 2023, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20230811/9/1683917/opini-peluang-dan-tantangan->

telah mengimplementasikan pasar karbon adalah Tiongkok sejak tahun 2017 di beberapa kota besar seperti Shenzhen, Shanghai, Beijing, Guangdong, Tianjin, Hubei and Chongqing.²⁴

Secara hierarkis pengaturan mengenai perdagangan karbon dalam bursa berasal dari Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Cabang produksi yang dikuasai negara dalam ini adalah karbon yang memiliki nilai ekonomi. Unit karbon ini kemudian diperdagangkan dalam sebuah pasar karbon. Definisi Bursa Karbon dalam Perpres 98/2021 adalah “*sistem yang mengatur mengenai pencatatan cadangan karbon, Perdagangan Karbon, dan status kepemilikan Unit Karbon.*”²⁵ Berdasarkan definisi tersebut dapat diketahui bahwa dalam bursa karbon terdapat beberapa komponen aktivitas yaitu pencatatan, perdagangan, dan informasi status kepemilikan. Perdagangan Karbon, menurut UU No. 4/2023, merupakan mekanisme berbasis pasar yang dilakukan dengan jual beli unit karbon dengan tujuan untuk mengurangi emisi.²⁶

Secara teknis perdagangan karbon sektoral telah diatur dalam beberapa peraturan menteri dan peraturan otoritas. Hingga bulan Agustus 2023 terdapat dua Kementerian yang telah menetapkan regulasi perdagangan karbon yaitu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Selain itu OJK juga telah menetapkan regulasi tentang bursa karbon yang melengkapi pengaturan mengenai perdagangan karbon di Indonesia. Berikut adalah tabel yang menjelaskan mengenai kerangka hukum perdagangan karbon:

bursa-karbon-di-indonesia.

²⁴ Miaochen Lv dan Manying Bai, “Evaluation of China’s carbon emission trading policy from corporate innovation,” *Finance Research Letters* 39, no. December 2019 (2021): 101565, <https://doi.org/10.1016/j.frl.2020.101565>.

²⁵ Pasal 1 angka 23 Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon untuk Pencapaian Target Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca dalam Pembangunan Nasional.

²⁶ Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

Tabel 1. Jangkauan Hukum Nasional dalam Perdagangan Karbon

No	Peraturan Perundang-undangan	Sektor	Ru
1	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Lingkungan Hidup	Peneg... yang b... asasi n...
2	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan	Keuangan	Pengat... dan Pe...
3	Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup	Ekonomi dan Lingkungan Hidup	Mendo... pelesta...
4	Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon untuk Pencapaian Target Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca dalam Pembangunan Nasional	Multisektor	Dasar... Ekono... perdag...
5	Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 21 Tahun 2022 tentang Tata Laksana Penerapan Nilai Ekonomi Karbon	Multisektor	Pengat... Ekono... sektor... mekar... karbon...
	Peraturan Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup Nomor 7 Tahun 2023 tentang Tata Cara Perdagangan Karbon Sektor Kehutanan	Kehutanan	Menga... kehuta... emisi d...
	Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 16 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon Subsektor Pembangkit Tenaga Listrik	Energi (Subsektor P e m b a n g k i t Tenaga Listrik)	Penyel... Karbon... perdag... emisi d...
	Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Penangkapan dan Penyimpanan Karbon, serta Penangkapan, Pemanfaatan, dan Penyimpanan Karbon pada Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi	Energi (Subsektor Minyak dan Gas Bumi)	Pengat... perdag... bagian... dan ... Penan... Penyir... Usaha...

No	Peraturan Perundang-undangan	Sektor	Ruang Lingkup Perdagangan Karbon
	Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 14 Tahun 2023 tentang Perdagangan Karbon melalui Bursa Karbon	Jasa Keuangan	Pengaturan perdagangan karbon melalui bursa karbon. OJK sebagai regulator dan pengawas bursa karbon.

Sumber: Peraturan Perundang-undangan terkait yang diolah oleh penulis (2023).

Berdasarkan tabel di atas terdapat dua sektor teknis yang telah memiliki pengaturan perdagangan karbon yaitu energi dan kehutanan. Dua sektor tersebut memproduksi emisi paling banyak yaitu lebih dari 80% total emisi Indonesia.²⁷ Oleh karena itu, pengaturan perdagangan karbon di sektor energi dan kehutanan menjadi urgen dan vital untuk segera dilaksanakan. Perlu diakui bahwa sektor kehutanan cukup progresif dalam mengatur perdagangan karbon. Sebagai sektor yang memimpin mitigasi perubahan iklim maka kehutanan dan subsektor sudah sewajarnya menjadi percontohan bagi sektor lain. Penetapan Permen LHK No. 7 Tahun 2023 merupakan langkah maju bagi sektor kehutanan untuk mengakselerasi fase implementasi perdagangan karbon di Indonesia.²⁸

Kerangka hukum pada Tabel 1 menurut pandangan studi ini juga mengandung problematika. Karbon sebagai komoditas yang dikuasai oleh negara melalui instrumen hak atas karbon justru diperdagangkan

²⁷ Government of Indonesia, "Enhanced Nationally Determined Contribution Republic of Indonesia."

²⁸ Alya Ambong et al., "New Regulation Reveals Carbon Trading Mechanism in the Forestry Sector" (Jakarta, 2023), https://www.carbonethics.org/_files/ugd/654801_ca9f11f4ec354350a25c81c0c73cf3a3.pdf?index=true.

dalam bursa yang menganut mekanisme pasar. Hal tersebut semakin ditegaskan oleh POJK No. 14/2023 bahwa Unit Karbon merupakan Efek yang dapat diperdagangkan dalam bursa.²⁹ Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa karbon yang dinyatakan dalam Unit Karbon bukanlah komoditas. Dengan demikian terdapat kontradiksi antara konsepsi hak atas karbon dalam Perpres No. 98/2021 dengan konsepsi Unit Karbon sebagai Efek dalam POJK No. 14/2023.

Meskipun negara menetapkan kebijakan, melakukan pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan tetapi terdapat ruang yang tidak dapat dijangkau oleh negara dalam mekanisme pasar yaitu fluktuasi harga. Penyerahan harga perdagangan karbon kepada mekanisme pasar akan memberikan peluang bagi ketidakberdayaan negara untuk mengendalikan harga karbon dalam bursa. Berbeda dengan komoditas lain seperti minyak bumi dan emas yang harganya dikendalikan oleh pasar. Penentuan harga karbon oleh pasar internasional akan mempengaruhi pencapaian target penurunan emisi Indonesia untuk mitigasi perubahan iklim dan pemenuhan kontribusi terhadap penurunan emisi secara global.³⁰ Selain itu, dalam jangka panjang Indonesia perlu untuk menciptakan ekosistem perdagangan karbon yang menguntungkan pihak domestik.³¹

Pengaturan bursa karbon dalam undang-undang yang fokus dalam pengembangan dan penguatan sektor keuangan juga dapat menimbulkan problematika di kemudian hari. Motif utama dari adanya perdagangan karbon adalah mitigasi perubahan iklim, oleh karena itu sebaiknya juga diatur dalam

²⁹ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 14 Tahun 2023 tentang Perdagangan Karbon melalui Bursa Karbon.

³⁰ Azizi, Putra, dan Sipahutar, "Perdagangan Karbon: Mendorong Mitigasi Perubahan Iklim Diantara Mekanisme Pasar dan Prosedur Hukum."

³¹ A Rachmaniar et al., "Carbon trading system as a climate mitigation scheme: why Indonesia should adopt it?," in *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 2021, <https://doi.org/10.1088/1755-1315/739/1/012015>.

instrumen hukum berupa undang-undang tentang lingkungan hidup. Saat ini pengaturan perdagangan karbon yang terkait lingkungan hidup hanya terdapat pada level Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Pengaturan perdagangan karbon dalam undang-undang tentang lingkungan hidup juga akan lebih memastikan aspek keadilan terutama keadilan antar generasi (*intergenerational equity*) dan keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity*).³² Baik keadilan antar generasi maupun dalam satu generasi merupakan bagian dari keadilan lingkungan yang bersifat distributif.³³ Oleh karena itu, instrumen legislasi dan regulasi wajib memberikan jaminan bahwa perdagangan karbon akan membawa keadilan kepada masyarakat luas.

Sinergi Hukum Negara dan Agenda Bursa untuk Akselerasi Investasi Berkelanjutan

Keterlibatan mekanisme pasar dalam perdagangan karbon diinisiasi oleh Protokol Kyoto yang disepakati pada *Conference of the Parties* (COP) UNFCCC tahun 1997 di Kyoto, Jepang. Instrumen hukum internasional ini mengadopsi sistem fleksibel yang mengadopsi mekanisme pasar dalam upaya penurunan emisi antar negara.³⁴ Meskipun kemudian mekanisme ini disempurnakan dalam Persetujuan Paris dengan adanya sistem sukarela, tetapi pelibatan pasar dalam reduksi merupakan suatu jembatan baru yang menghubungkan antara negara maju dan berkembang untuk mitigasi perubahan iklim.

Mekanisme perdagangan karbon yang diadopsi baik oleh Protokol Kyoto dan Persetujuan Paris merupakan salah satu

³² Prihatiningtyas et al., "Perspektif Keadilan dalam Kebijakan Perdagangan Karbon (Carbon Trading) di Indonesia sebagai upaya Mengatasi Perubahan Iklim."

³³ Andri Gunawan Wibisana, "Keadilan Dalam Satu (Intra) Generasi: Sebuah Pengantar Berdasarkan Taksonomi Keadilan Lingkungan," *Mimbar Hukum* 29, no. 2 (2017), <https://doi.org/10.22146/jmh.19143>.

³⁴ Azizi, Putra, dan Siphutar, "Perdagangan Karbon: Mendorong Mitigasi Perubahan Iklim Diantara Mekanisme Pasar dan Prosedur Hukum."

contoh bentuk interaksi negara dan bursa untuk suatu tujuan tertentu. Menurut Boyer terdapat beberapa karakteristik interaksi antara negara dan pasar dalam konteks menuju ekonomi berbasis kompetisi.³⁵ Karakteristik pertama adalah kerja sama antara institusi, organisasi, atau asosiasi untuk mengorganisasi pembentukan regulasi untuk mengatur berfungsinya pasar dengan pembagian tugas, tanggung jawab, tujuan, insentif, dan mekanisme implementasinya. Selanjutnya adalah permintaan dan penawaran terhadap suatu komoditas diatur oleh institusi bursa yang dilindungi oleh hukum negara. Karakteristik terakhir adalah distribusi kepemilikan dan kekuatan pasar dapat dikoordinasi untuk merespon jika terjadi ketidakpastian atau perubahan.

Berdasarkan karakteristik tersebut, maka secara umum makalah ini berargumentasi bahwa bursa karbon yang direncanakan akan diimplementasikan di Indonesia mulai September 2023 didesain untuk menuju ekonomi berbasis kompetisi. Meskipun negara mengatur dengan instrumen hukum ekonomi tetapi tujuan utamanya adalah untuk menciptakan ekosistem pasar karbon. Oleh karena itu, perlu adanya jaminan dan pengaturan bahwa eksistensi bursa karbon di Indonesia tidak hanya ditujukan untuk motif ekonomi semata tetapi juga lingkungan hidup khususnya mitigasi perubahan iklim.

Eksistensi perdagangan karbon juga sangat erat kaitannya dengan investasi berkelanjutan. Pengarusutamaan isu perubahan iklim dalam sektor investasi tidak akan terlepas dari upaya menurunkan emisi atau menumbuhkan ekonomi hijau. Konsep keberlanjutan dimaknai sebagai strategi untuk menjamin dan memastikan bahwa sebuah aktivitas yang berdampak positif dapat dilakukan dalam jangka panjang dalam semua sistem kehidupan, termasuk hidup manusia.³⁶ Akar dari

³⁵ Robert Boyer, 'States Against Markets', dalam *States Against Markets: The Limits of Globalization*, ed. Robert Boyer and Daniel Drache (London and New York: Routledge, 1996).

³⁶ Filipe Duarte Santos, Paulo Lopes Ferreira, dan Jiesper Strandsbjerg Tristan

konsepsi berkelanjutan sebenarnya berasal dari sejarah panjang umat manusia yang secara tradisional terkoneksi dengan sistem kepercayaan. Prinsip utamanya adalah tidak membuat kerusakan (*do no harm*) terhadap manusia, hewan, tumbuhan, dan lingkungan.³⁷ Isu keberlanjutan kembali menjadi perhatian di era tahun 80-an dan 90-an karena maraknya isu kerusakan lingkungan hidup. Laporan Komisi Brundtland kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1987 menjadi titik balik pengarusutamaan isu keberlanjutan hingga saat ini.³⁸

Secara konstitusional upaya untuk menghadirkan ekonomi ramah lingkungan dan berkelanjutan merupakan amanat Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 28H UUD NRI Tahun 1945 merupakan bentuk jaminan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan bagian dari hak konstitusional. Oleh karena itu, adanya perdagangan karbon untuk mewujudkan investasi berkelanjutan merupakan bagian dari peran negara untuk menjamin hak tersebut. Kolaborasi negara dan bursa dalam ekonomi hijau sudah selayaknya juga ditujukan untuk menjamin pelaksanaan hak atas lingkungan yang baik dan sehat sesuai dengan amanat konstitusi.

Ketentuan lain yaitu Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 menitikberatkan pada pembentukan sistem ekonomi nasional dengan mengadopsi diantaranya prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Pencantuman dua prinsip tersebut menunjukkan bahwa konstitusi memberikan landasan yang kuat bagi investasi berkelanjutan. Sebagai konstitusi ekonomi maka UUD NRI Tahun 1945 sudah memberikan panduan bagi

Pedersen, "Climate Change and Sustainability," dalam *Blue Planet Law: The Ecology of our Economic and Technological World*, ed. oleh Maria da Glória Garcia dan António Cortês (Cham: Springer Nature Switzerland, 2020).

³⁷ Blaine Townsend, "From SRI to ESG: The Origins of Socially Responsible and Sustainable Investing," *The Journal of Impact and ESG Investing* 1, no. 1 (2020): 10–25, <https://doi.org/10.3905/jesg.2020.1.1.010>.

³⁸ Asrul Ibrahim Nur, "Sustainable Investment Legal Framework in European Union and ASEAN: Understanding Policy Variations Between Two Regional Organisations," *Lex ET Scientia International Journal* 1, no. XXX (2023)

penyelenggara untuk mewujudkan kesejahteraan sosial.³⁹ Pengarusutamaan investasi hijau atau berkelanjutan di Indonesia harus diakui semakin baik dari waktu ke waktu. Meskipun demikian, terdapat kendala dalam implementasi investasi berkelanjutan yaitu dari aspek sumber daya manusia dan desain kelembagaan.⁴⁰

Untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, khususnya investasi berkelanjutan, beberapa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dasar telah dibentuk dan ditetapkan. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU No. 25/2007) telah mengenal prinsip berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. UU No. 4/2023 secara konsisten juga menganut dua prinsip tersebut khususnya dalam perubahan undang-undang sektor finansial. Selanjutnya prinsip berwawasan lingkungan dan berkelanjutan juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU No. 6/2023).

Pengaturan lebih teknis terdapat dalam POJK No. 51/2017 yang mewajibkan lembaga jasa keuangan, emiten, dan perusahaan publik untuk mengimplementasikan keuangan berkelanjutan pada kegiatan usahanya.⁴¹ Regulasi ini menganut prinsip investasi bertanggungjawab, prinsip strategi dan praktik bisnis berkelanjutan, dan prinsip pengelolaan risiko sosial dan lingkungan hidup.⁴² Berdasarkan ketentuan ini, OJK cukup serius untuk mempromosikan investasi berkelanjutan

³⁹ Josephin Mareta, "Prinsip Konstitusi Ekonomi dalam Privatisasi Badan Usaha Milik Negara," *Jurnal Konstitusi* 15, no. 1 (2018): 118, <https://doi.org/10.31078/jk1516>.

⁴⁰ James Guild, "The political and institutional constraints on green finance in Indonesia," *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 2020, 1-14, <https://doi.org/10.1080/20430795.2019.1706312>.

⁴¹ Pasal 2 ayat (1) Peraturan OJK No. 51/POJK.03/2017 tentang Penerapan Keuangan Berkelanjutan bagi Lembaga Jasa Keuangan, Emiten, dan Perusahaan Publik.

⁴² Pasal 2 ayat (2) Peraturan OJK No. 51/POJK.03/2017 tentang Penerapan Keuangan Berkelanjutan bagi Lembaga Jasa Keuangan, Emiten, dan Perusahaan Publik.

kepada entitas jasa finansial yang diawasinya. Keseriusan ini selanjutnya dibuktikan dengan ditetapkannya Peraturan OJK No. 60/POJK.04/2017 tentang Penerbitan dan Persyaratan Efek Bersifat Utang Berwawasan Lingkungan (*Green Bond*). Regulasi ini secara spesifik ditujukan untuk menyediakan instrumen investasi hijau bagi kegiatan usaha yang sangat terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah disampaikan maka investasi berkelanjutan di Indonesia memiliki dasar hukum yang sangat kuat. Oleh karena itu, jenis investasi hijau atau berkelanjutan memiliki masa depan yang sangat menjanjikan. Terdapat fenomena yang cukup menarik dalam pengaturan mengenai investasi berkelanjutan di Indonesia. Eksistensi peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum kuat bagi implementasi investasi berkelanjutan ternyata tidak cukup. Berbagai institusi merilis panduan, pedoman, manual, atau dokumen lain yang dapat digunakan oleh perusahaan di Indonesia mengimplementasikan investasi berkelanjutan. Dalam studi hukum administrasi Indonesia, instrumen ini dapat dikategorikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*).⁴³

Menurut catatan studi makalah ini, setidaknya terdapat empat dokumen yang diterbitkan oleh Otoritas Jasa Keuangan, Kementerian Investasi/BKPM, dan Kementerian Keuangan. Otoritas Jasa Keuangan menerbitkan Taksonomi Hijau Indonesia (THI) pada tahun 2022 yang menjadi panduan klasifikasi dampak terhadap lingkungan yang ditimbulkan oleh kegiatan usaha yang dilakukan oleh perusahaan.⁴⁴ Model taksonomi ini serupa dengan ASEAN Taxonomy for Sustainable Finance (ATSF) yang

⁴³ Insan Tajali Nur, "Peraturan Perundang-undangan lain yang Semu di Indonesia," in *Dekonstruksi Perundang-undangan di Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, ed. oleh Moh Fadli et al. (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022).

⁴⁴ Otoritas Jasa Keuangan, "Taksonomi Hijau Indonesia (Indonesia Green Taxonomy)" (Jakarta, 2022).

menjadi instrumen non-legal tetapi kerap menjadi acuan karena menjadi panduan yang relevan.⁴⁵

Peraturan kebijakan lainnya adalah *Sustainable Investment Guideline* yang diterbitkan oleh Kementerian Investasi/BKPM pada saat momentum kepemimpinan Indonesia dalam forum G-20 tahun 2022 yang lalu. Dokumen ini semakin menajamkan implementasi investasi berkelanjutan di Indonesia dengan langsung merujuk pada konsep *Economic, Sosial, and Governance* (ESG) yang standarnya mayoritas ditetapkan oleh institusi internasional seperti PBB dan *Global Reporting Initiative* (GRI).⁴⁶ Keberadaan panduan ini merupakan langkah progresif dan wujud keterbukaan pemerintah terhadap standar internasional. Makalah ini berargumen bahwa penerimaan konsep ESG dalam dokumen yang diterbitkan oleh pemerintah adalah wujud kesiapan untuk mempersiapkan ekosistem investasi berkelanjutan di Indonesia. Penerimaan terhadap ketentuan yang diakui secara internasional juga menjadi bukti bahwa negara bersedia menerapkan standar yang diterima oleh pasar secara umum.

Kementerian Keuangan juga turut merilis panduan terkait dengan ESG khususnya bagi pembiayaan pembangunan infrastruktur.⁴⁷ Pedoman ini merupakan panduan bagi penerima pembiayaan pembangunan infrastruktur yang sebagian atau seluruhnya menggunakan Anggaran Penerimaan dan

⁴⁵ Istilah yang lebih sering digunakan adalah *soft law* yaitu instrumen non-legal dan tidak memiliki implikasi legal tetapi memiliki relevansi yang kuat terhadap suatu fenomena. Oleh karena itu, seringkali instrumen ini tetap menjadi referensi penyusunan instrumen hukum baik pada level nasional, regional, dan internasional. Lebih lanjut dapat mempelajari Fabien Terpan, "Soft Law in the European Union-The Changing Nature of EU Law," *European Law Journal* 21, no. 1 (2015): 68-96, <https://doi.org/10.1111/eulj.12090>; Nur, "Sustainable Investment Legal Framework in European Union and ASEAN: Understanding Policy Variations Between Two Regional Organisations."

⁴⁶ Ministry of Investment/Indonesia Coordinating Investment Board, "Sustainable Investment Guideline," 2022.

⁴⁷ Kementerian Keuangan, "Manual Lingkungan, Sosial, dan Tata Kelola" (Jakarta: Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan, 2022); Kementerian Keuangan, "Kerangka Kerja Lingkungan, Sosial, dan Tata Kelola (LST) pada Dukungan dan Fasilitas Pemerintah untuk Pembiayaan Infrastruktur" (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2022).

Belanja Negara (APBN). Dokumen ini sekali lagi menunjukkan keterbukaan pemerintah terhadap standar internasional. Penggunaan instrumen non-legal setidaknya merupakan upaya kesiapan negara untuk mengadopsi konsepsi ESG dan standar internasional lainnya dalam peraturan perundang-undangan di masa depan.

Penggunaan instrumen peraturan kebijakan merupakan bagian dari kewenangan diskresi yang dimiliki oleh pemerintah. Penetapan peraturan kebijakan adalah upaya untuk mengatasi masalah pemerintahan karena adanya keterbatasan dan kekurangan dalam peraturan perundang-undangan.⁴⁸ Dengan demikian, apakah keterbatasan yang dimiliki oleh peraturan perundang-undangan terkait dengan investasi berkelanjutan? Menurut argumentasi penulis keterbatasan tersebut adalah karena tidak elok jika peraturan perundang-undangan nasional mencantumkan penggunaan suatu standar atau konsepsi internasional yang cenderung mengikuti kehendak pasar. Oleh karena itu, penetapan peraturan kebijakan menjadi jalan tengah yang ditempuh. Tidak ada daya ikat terhadap peraturan kebijakan di satu sisi menjadi salah satu kekurangan, di sisi yang lain justru menjadi suatu keuntungan yaitu dapat menjadi rujukan teknis alternatif bagi pihak yang ingin mengimplementasikan investasi berkelanjutan di Indonesia tanpa adanya sanksi.

Instrumen Harmonisasi Pengaturan Perdagangan Karbon dan Investasi Berkelanjutan

Pada bagian sebelumnya, makalah ini telah membahas mengenai perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan dari perspektif legislasi dan regulasi. Pertanyaan selanjutnya yang mengemuka adalah terkait hubungan antar keduanya. Apakah

⁴⁸ Mirza Nasution, "Peraturan Kebijakan dalam Tata Hukum Indonesia," in *Dinamika Negara Hukum Demokratis Pasca Perubahan UUD 1945* (Bandarlampung: Pusaka Media, 2023), 31-41.

perdagangan karbon mempengaruhi investasi berkelanjutan? atau justru sebaliknya? Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka perlu dipahami bahwa baik perdagangan karbon maupun investasi berkelanjutan merupakan instrumen untuk memitigasi perubahan iklim. Oleh karena itu, aspek pelestarian lingkungan hidup tidak terpisahkan dan menjadi bagian yang integral.

Emisi karbon yang dihasilkan dalam aktivitas manusia akan semakin meningkat seiring dengan pesatnya pertumbuhan ekonomi. Investasi tidak terlepas dari bertumbuhnya ekonomi suatu negara. Dengan demikian terdapat korelasi antara meningkatnya investasi, kegiatan perekonomian, dan emisi karbon.⁴⁹ Syarat bagi investasi berkelanjutan adalah adanya komitmen untuk mengurangi atau bahkan sama sekali tidak menghasilkan emisi (*net zero emission*). Oleh karena itu, perdagangan karbon dapat menjadi instrumen untuk mengurangi emisi suatu kegiatan perekonomian. Dengan demikian, investasi berkelanjutan dan perdagangan karbon akan saling melengkapi satu sama lain. Diperlukan adanya harmonisasi legislasi dan regulasi agar dua instrumen tersebut secara efektif mampu mendukung target NDC Indonesia yang harus dicapai pada tahun 2050.

Sebagaimana yang telah disampaikan bahwa pengaturan perdagangan karbon di Indonesia menggunakan instrumen peraturan perundang-undangan. Namun demikian, berbeda dengan pengaturan tentang investasi berkelanjutan yang juga menggunakan instrumen peraturan kebijakan. Sebagai instrumen yang berakar dari diskresi maka penetapan peraturan kebijakan harus didasarkan pada tujuan untuk layanan publik dan kesejahteraan masyarakat luas.⁵⁰ Menurut pendapat

⁴⁹ Marie-Claire Cordonier Segger dan Markus Gehring, "Trade and Investment Implications of Carbon Trading for Sustainable Development," in *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen and beyond*, ed. oleh David Freestone dan Charlotte Streck (Oxford: Oxford University Press, 2009).

⁵⁰ Tri Hayati, "Paradigma Penggunaan Diskresi dalam UU Administrasi Pemerintahan," in *Aradhana Sang Guru Perundang-undangan*, ed. oleh Fitriani Ahlan Sjarif dan Sony Maulana

Attamimi sebagaimana dikutip oleh Sjarif dan Kastanya, bahwa salah satu karakter peraturan kebijakan adalah adanya rasa mengikat secara umum (*algemen bindend*) karena tidak ada pilihan lain bagi publik selain untuk mematuhi.⁵¹ Dalam konteks investasi berkelanjutan maka kondisi inilah yang terjadi sehingga pedoman atau panduan yang ditetapkan oleh institusi negara dipatuhi dan diikuti.

Makalah ini mengusulkan penggunaan instrumen peraturan kebijakan untuk mengharmonisasikan perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan. Setidaknya terdapat tiga argumentasi untuk mendukung proposal tersebut. Pertama, perdagangan karbon dan standar investasi berkelanjutan sangat terkait dengan dinamika pasar internasional. Oleh karena itu, penggunaan instrumen peraturan kebijakan yang fleksibel akan mempermudah adaptasi ekosistem lokal terhadap perkembangan dunia internasional. Pengalaman pemerintah yang banyak menggunakan instrumen surat edaran semasa pandemi COVID-19 dapat menjadi contoh yang sangat relevan.⁵²

Argumentasi selanjutnya adalah perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan merupakan bagian dari upaya Indonesia untuk memenuhi komitmen NDC. Dengan demikian terdapat kondisi *conditional* dan *unconditional* yang bersifat fluktuatif sesuai dengan kemampuan Indonesia dan juga bantuan internasional. Penggunaan instrumen peraturan kebijakan selain fleksibel juga akan mampu mengimbangi kecepatan dinamika pencapaian target NDC. Proses penetapan peraturan kebijakan yang lebih cepat dari peraturan perundang-undangan merupakan nilai tambah tersendiri. Kecepatan ini juga agar mengantisipasi adanya masalah tertentu yang harus segera

Sikumbang (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019), 311-24.

⁵¹ Fitriani Ahlan Sjarif dan Efraim Jordi Kastanya, "Surat Edaran Sebagai Instrumen Administrasi Negara Di Masa Pandemi Covid-19," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 51, no. 3 (2021): 786-802, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no3.3135>.

⁵² Sjarif dan Kastanya

diselesaikan dan membutuhkan panduan atau pedoman yang memiliki relevansi hukum.⁵³ Instrumen hukum yang harmonis dan cepat merupakan salah satu bentuk memberikan kepastian hukum bagi investor yang berkomitmen untuk mengembangkan ekonomi hijau di Indonesia.

Karakteristik perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan yang multisektoral juga harus diantisipasi dengan bentuk regulasi yang dapat mengharmoniskan banyak sektor. Peraturan kebijakan dengan karakteristik fleksibel, dapat disusun dan ditetapkan dalam waktu relatif singkat serta menjangkau multisektor menjadikannya sebagai instrumen pseudolegal yang tepat untuk mengatur perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan. Namun demikian, perlu diperhatikan bahwa dalam penetapan peraturan kebijakan tersebut tetap harus mengacu kepada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dan tidak menyalahgunakan wewenang.⁵⁴

Kesimpulan

Interaksi antara negara dan bursa dalam perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan adalah sebuah fakta yang tak terhindarkan. Pemerintah dalam hal ini secara konsekuen telah menjalankan amanat konstitusi untuk mengimplementasikan penguasaan negara terhadap cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak melalui perumusan kebijakan, melakukan pengaturan, melakukan pengurusan, dan pengelolaan. Namun demikian, jangkauan hukum negara memiliki keterbatasan terutama dalam bursa karbon. Fluktuasi harga karbon dalam bursa tidak dapat dikendalikan oleh negara

⁵³ Ni Luh Gede Astaryani dan Bagus Hermanto, "Paradigma Keilmuan dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung," *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 5 (2019): 433-77, <https://doi.org/10.1017/S1876404512001145>.

⁵⁴ Sadhu Bagas Suratno, "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik," *Lentera Hukum* 4, no. 3 (2017): 164, <https://doi.org/10.19184/ejrh.v4i3.5499>.

atau entitas yang mewakili negara. Karakteristik pengaturan perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan yang multisektoral berpeluang menghadirkan disharmoni kebijakan. Oleh karena itu, makalah ini mengusulkan harmonisasi dilakukan dengan menetapkan peraturan kebijakan untuk mengantisipasi dinamika pasar yang berkembang pesat dan tidak terjangkau oleh peraturan perundang-undangan. Selain itu, peraturan kebijakan juga diperlukan untuk memberikan kepastian hukum bagi investor.

Tulisan ini memiliki keterbatasan dalam pembahasan dan pengkajiannya karena tidak terlalu mendetail dalam mengelaborasi detail regulasi perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan di Indonesia. Hal ini dilakukan agar naskah ini dapat memotret regulasi perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan secara umum dan mengetahui perkembangan dan kemajuan progresif yang terjadi. Oleh karena itu, kajian dan riset lebih lanjut mengenai regulasi perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan perlu dilakukan. Dinamika hukum regulasi perdagangan karbon dan investasi berkelanjutan perlu diimbangi dengan riset faktual dan aktual dari berbagai bidang ilmu pengetahuan termasuk hukum.

Daftar Pustaka

Jurnal

Asshiddiqie, Jimly. “Memperkenalkan Gagasan Konstitusi Ekonomi.” *Jurnal Hukum PRIORIS* 3, no. 2 (2016): 1–26. <https://doi.org/10.25105/prio.v3i2.360>.

Astariyani, Ni Luh Gede, dan Bagus Hermanto. “Paradigma Keilmuan dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 5 (2019): 433–77. <https://doi.org/10.1017/S1876404512001145>.

Azizi, Nur MJ, Akbar Kurnia Putra, dan Bernard Sipahutar.

- “Perdagangan Karbon: Mendorong Mitigasi Perubahan Iklim Diantara Mekanisme Pasar dan Prosedur Hukum.” *Selat* 10, no. 2 (2023).
- Conea, Alina Mihaela. “EU Taxonomy: Qualifying As Green.” *Lex ET Scientia International Journal* 2, no. XXIX (2022): 226–39.
- Edi Wibowo, Suyanto. “Memahami Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Inodonesia.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 4 (2018): 1–57.
- Farhani, Athari, dan Ibnu Sina Chandranegara. “Penguasaan Negara terhadap Pemanfaatan Sumber Daya Alam Ruang Angkasa Menurut UUD 1945.” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (2019).
- Guild, James. “The political and institutional constraints on green finance in Indonesia.” *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 2020, 1–14. <https://doi.org/10.1080/20430795.2019.1706312>.
- Irama, Ade Bebi. “Perdagangan Karbon di Indonesia: Kajian Kelembagaan dan Keuangan Negara.” *Info Artha* 4, no. 01 (2020): 83–102.
- Lv, Miaochen, dan Manying Bai. “Evaluation of China’s carbon emission trading policy from corporate innovation.” *Finance Research Letters* 39, no. December 2019 (2021): 101565. <https://doi.org/10.1016/j.frl.2020.101565>.
- Mareta, Josefhin. “Prinsip Konstitusi Ekonomi dalam Privatisasi Badan Usaha Milik Negara.” *Jurnal Konstitusi* 15, no. 1 (2018): 118. <https://doi.org/10.31078/jk1516>.
- Nur, Asrul Ibrahim. “Sustainable Investment Legal Framework in European Union and ASEAN: Understanding Policy Variations Between Two Regional Organisations.” *Lex ET Scientia International Journal* 1, no. XXX (2023).
- Prihatiningtyas, Wilda, Suparto Wijoyo, Indria Wahyuni, dan Zuhda Mila Fitriana. “Perspektif Keadilan dalam

- Kebijakan Perdagangan Karbon (Carbon Trading) di Indonesia sebagai upaya Mengatasi Perubahan Iklim.” *Refleksi Hukum* 7, no. 2 (2023): 163–86.
- Putra, Juris Justitio Hakim, Nabilla, dan Fidelia Yemina Jabanto. “Comparing ‘carbon tax’ and ‘cap and trade’ as mechanism to reduce emission in Indonesia.” *International Journal of Energy Economics and Policy* 11, no. 5 (2021). <https://doi.org/10.32479/ijeep.11375>.This.
- Rokhmawati, Andewi. “The nexus among green investment, foreign ownership, export, greenhouse gas emissions, and competitiveness.” *Energy Strategy Reviews* 37, no. December 2020 (2021): 100679. <https://doi.org/10.1016/j.esr.2021.100679>.
- Sjarif, Fitriani Ahlan, dan Efraim Jordi Kastanya. “Surat Edaran Sebagai Instrumen Administrasi Negara Di Masa Pandemi Covid-19.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 51, no. 3 (2021): 786–802. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no3.3135>.
- Suratno, Sadhu Bagas. “Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.” *Lentera Hukum* 4, no. 3 (2017): 164. <https://doi.org/10.19184/ejhl.v4i3.5499>.
- Syahlan, Syahlan. “Effective and Efficient Synchronization in Harmonization of Regulations Indonesia.” *Journal of Human Rights, Culture and Legal System* 1, no. 1 (2021): 2807–12. <https://doi.org/10.53955/jhcls.v1i1.7>.
- Teixidó, J., Stefano F. Verde, dan Francesco Nicolli. “The impact of the EU Emissions Trading System on low-carbon technological change: The empirical evidence.” *Ecological Economics* 164, no. May (2019): 106347. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.06.002>.
- Terpan, Fabien. “Soft Law in the European Union-The Changing Nature of EU Law.” *European Law Journal* 21, no. 1 (2015): 68–96. <https://doi.org/10.1111/eulj.12090>.

Townsend, Blaine. "From SRI to ESG: The Origins of Socially Responsible and Sustainable Investing." *The Journal of Impact and ESG Investing* 1, no. 1 (2020): 10–25. <https://doi.org/10.3905/jesg.2020.1.1.010>.

Wibisana, Andri Gunawan. "Keadilan Dalam Satu (Intra) Generasi: Sebuah Pengantar Berdasarkan Taksonomi Keadilan Lingkungan." *Mimbar Hukum* 29, no. 2 (2017). <https://doi.org/10.22146/jmh.19143>.

Buku :

Boyer, Robert. "States Against Markets." In *States Against Markets: the Limits of Globalization*, diedit oleh Robert Boyer dan Daniel Drache. London and New York: Routledge, 1996.

Dobinson, Ian, dan Francis John. "Qualitative Legal Research." In *Research Methods for Law*, diedit oleh Mike McConville dan Wing Hong Chui. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007.

Hayati, Tri. "Paradigma Penggunaan Diskresi dalam UU Administrasi Pemerintahan." In *Aradhana Sang Guru Perundang-undangan*, diedit oleh Fitriani Ahlan Sjarif dan Sony Maulana Sikumbang, 311–24. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019.

Nasution, Mirza. "Peraturan Kebijakan dalam Tatahan Hukum Indonesia." In *Dinamika Negara Hukum Demokratis Pasca Perubahan UUD 1945*, 31–41. Bandarlampung: Pusaka Media, 2023.

Nur, Asrul Ibrahim. "Dilema Liberalisasi dan Limitasi Konstitusi: Peluang dan Tantangan Transformasi Perizinan Investasi Jasa Telekomunikasi Indonesia." In *Dinamika Negara Hukum Demokratis Pasca Perubahan UUD 1945*, 877–91. Bandarlampung: Pusaka Media, 2023.

Nur, Insan Tajali. "Peraturan Perundang-undangan lain yang Semu di Indonesia." In *Dekonstruksi Perundang-undangan*

di Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diedit oleh Moh Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, dan Rudy Rudy. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022.

Segger, Marie-Claire Cordonier, dan Markus Gehring. "Trade and Investment Implications of Carbon Trading for Sustainable Development." In *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen and beyond*, diedit oleh David Freestone dan Charlotte Streck. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Overland, Indra, Latifah Azlan, Pich Charadine, Kavi Chongkittavorn, Chanaloun Eksuriya, Edwin S. Strada, Saiful Azmi Husain, et al. *Impact of Climate Change on ASEAN International Affairs: Risk and Opportunity Multiplier*. Norwegian Institute of International Affairs and Myanmar Institute of International and Strategic Studies, 2017.

Santos, Filipe Duarte, Paulo Lopes Ferreira, dan Jiesper Strandsbjerg Tristan Pedersen. "Climate Change and Sustainability." In *Blue Planet Law: The Ecology of our Economic and Technological World*, diedit oleh Maria da Glória Garcia dan António Cortês. Cham: Springer Nature Switzerland, 2020.

Prosiding :

Rachmaniar, A, AP Supriyadi, H Pradana, dan Mustriadhi. "Carbon trading system as a climate mitigation scheme: why Indonesia should adopt it?" In *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 2021. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/739/1/012015>.

Internet

Ambong, Alya, Kimp Y D Hermawan, Robi Ginting, Azzahra Nawadinta, dan Chenny Wongkar. "New Regulation

Reveals Carbon Trading Mechanism in the Forestry Sector.” Jakarta, 2023. https://www.carbonethics.org/_files/ugd/654801_ca9f11f4ec354350a25c81c0c73cf3a3.pdf?index=true.

Sulistyo, Chandra Bagus. “Peluang dan Tantangan Bursa Karbon di Indonesia,” 2023. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20230811/9/1683917/opini-peluang-dan-tantangan-bursa-karbon-di-indonesia>.

Peraturan Perundang-undangan/Peraturan Kebijakan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Framework on Climate Change Convention* (Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim), UU No. 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Kyoto Protocol To The United Nations Framework Convention On Climate Change* (Protokol Kyoto Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Perubahan Iklim).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Paris Agreement To The United Nations Framework Convention On Climate Change* (Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Perubahan Iklim).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi

Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup.

Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon untuk Pencapaian Target Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca dalam Pembangunan Nasional.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 21 Tahun 2022 tentang Tata Laksana Penerapan Nilai Ekonomi Karbon.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 16 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon Subsektor Pembangkit Tenaga Listrik.

Peraturan Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup Nomor 7 Tahun 2023 tentang Tata Cara Perdagangan Karbon Sektor Kehutanan.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Penangkapan dan Penyimpanan Karbon, serta Penangkapan, Pemanfaatan, dan Penyimpanan Karbon pada Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 51/POJK.03/2017 tentang Penerapan Keuangan Berkelanjutan bagi Lembaga Jasa Keuangan, Emiten, dan Perusahaan Publik.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 60/POJK.04/2017 tentang Penerbitan dan Persyaratan Efek Bersifat Utang Berwawasan Lingkungan (*Green Bond*).

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 14 Tahun 2023 tentang Perdagangan Karbon melalui Bursa Karbon.

Government of Indonesia. "Enhanced Nationally Determined Contribution Republic of Indonesia," 2022.

Kementerian Keuangan. “Kerangka Kerja Lingkungan, Sosial, dan Tata Kelola (LST) pada Dukungan dan Fasilitas Pemerintah untuk Pembiayaan Infrastruktur.” Jakarta: Kementerian Keuangan, 2022.

———. “Manual Lingkungan, Sosial, dan Tata Kelola.” Jakarta: Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan, 2022.

Ministry of Investment/Indonesia Coordinating Investment Board. “Sustainable Investment Guideline,” 2022.

Otoritas Jasa Keuangan. “Taksonomi Hijau Indonesia (Indonesia Green Taxonomy).” Jakarta, 2022.

QUO VADIS PENGATURAN DALAM UNDANG-UNDANG KEPARIWISATAAN YANG TELAH DIUBAH DENGAN METODE OMNIBUS

Bimo Fajar Hantoro, S.H., LL.M.¹, Dr. Dian Agung Wicaksono²

¹Master of Laws (LLM) Program at College of Law,
University of Illinois Urbana-Champaign, the United States of America,
Pusat Studi Pariwisata Universitas Gadjah Mada
Email: bimo.f@mail.ugm.ac.id

²Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Email: dianagung@ugm.ac.id

Abstrak

Masuknya RUU Kepariwisata dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2023 menimbulkan sejumlah diskursus salah satunya mengenai mekanisme perubahan dan pencabutan UU 10/2009. Hal ini mengingat beberapa materi muatan UU 10/2009 telah diubah dengan UU 6/2023 yang merupakan peraturan perundang-undangan yang disusun menggunakan metode omnibus. Penelitian ini hendak menjawab 3 (tiga) perumusan masalah: (a) Apa saja norma dalam UU 10/2009 yang diubah menggunakan UU yang disusun dengan metode omnibus? (b) Apa implikasi perubahan norma UU 10/2009 yang diubah menggunakan UU yang disusun dengan metode omnibus? dan (c) Bagaimana peluang perubahan kembali norma UU 10/2009 yang telah diubah dengan UU yang disusun menggunakan metode omnibus? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan diambil kesimpulan bahwa terdapat 9 (sembilan) pasal UU 10/2009 yang menjadi objek perubahan dalam UU 6/2023, yang dapat dikelompokkan

dan meliputi 6 (enam) kategori substansi materi muatan, yaitu jenis usaha Pariwisata, Perizinan Berusaha, kewajiban pengusaha Pariwisata, kewenangan Pemerintah Daerah, tenaga kerja ahli Warga Negara Asing (WNA), dan ketentuan pidana. Materi muatan tersebut memiliki implikasi, baik dari aspek pengaturan, kewenangan, maupun penegakan hukum dalam penyelenggaraan kepariwisataan. Rumusan norma Pasal 97A UU 13/2022 dan penjelasannya secara tegas memberikan limitasi perubahan materi muatan yang telah diubah dengan UU yang disusun dengan metode omnibus. Selain itu, komitmen politik yang tinggi dalam pembentukan UU yang disusun dengan metode omnibus, berdasarkan penalaran yang wajar menjadikan materi muatan yang sudah diubah oleh UU yang disusun menggunakan metode omnibus lebih sulit untuk diubah.

Kata kunci: *pengaturan; kepariwisataan; perubahan undang-undang; omnibus.*

Abstract

The inclusion of the Tourism Bill in the Priority National Legislation Program for 2023 has led to several discussions, one of which is the mechanism for amending and repealing Law Number 10 of 2009. This is because some of the content contained in Law Number 10 of 2009 has been amended by Law Number 6 of 2023, which is a statutory regulation prepared using the omnibus method. This research aims to answer 3 problem formulations: (a) What norms in Law Number 10 of 2009 were amended using a law prepared using the omnibus method? (b) What are the implications of changing the norms of Law Number 10 of 2009 which was amended using a law prepared using the omnibus method? and (c) What are the chances of changing the norms of Law Number 10 of 2009 which has been amended with the UU that was drafted using the omnibus method? This is normative legal research that uses secondary data in the form of primary and secondary legal materials. Based on the results of the analysis carried out, it was concluded that there are 9 articles of Law Number 10 of 2009 which are the objects of amendments in Law Number

6 of 2023, which can be grouped and include 6 categories of content material substance, namely types of tourism business, business licensing, the obligations of tourism entrepreneurs, the authority of the regional government, expert workers for foreigners, and criminal provisions. The content material has implications, both from the aspect of regulation, authority, and law enforcement in the implementation of tourism. The formulation of norms for Article 97A of Law Number 13 of 2022 and its explanation provides limitations on changes to material content that have been amended by the Law which was prepared using the omnibus method. Apart from that, high political commitment in the formation of laws drafted using the omnibus method, based on reasonable reasoning, makes content that has been changed by laws drafted using the omnibus method more difficult to change.

Latar Belakang

Rancangan Undang-Undang tentang Kepariwisata (RUU Kepariwisata) telah dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2023 per tanggal 15 Desember 2022 sebagai Rancangan Undang-Undang (RUU) inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI).¹ Hal ini merupakan proses panjang setelah sebelumnya Pimpinan Komisi X DPR RI mengirimkan surat kepada Badan Keahlian DPR RI untuk mempersiapkan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan UU 10/2009 pada tanggal 8 November 2021.² Sebagai respons atas permintaan penyiapan NA dan RUU tersebut, Badan Keahlian DPR RI telah menyerahkan RUU dan NA tentang RUU Kepariwisata pada tanggal 5 Juli 2022.³

¹ Humas BPHN, "Paripurna DPR Setuju Masukkan 39 RUU Ke Dalam Prolegnas Prioritas 2023," accessed March 25, 2023, <https://bphn.go.id/publikasi/berita/2022121607220835/paripurna-dpr-setuju-masukkan-39-ruu-ke-dalam-prolegnas-prioritas-2023>.

² Surat Pimpinan Komisi X DPR RI Nomor 549/KOM.X/11/2021 perihal Permohonan Draft RUU dan NA, tertanggal 8 November 2021.

³ Komisi X DPR RI, "Jadwal Rapat Komisi X DPR RI MS V TS 2021-2022," accessed March 25, 2023, <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/K10-10-fb39b7d525ab-239c2296eefc623dcc4c.pdf>.

Salah satu hal yang menarik dalam RUU Kepariwisata tersebut adalah mengenai pengaturan jenis usaha pariwisata yang diatur berbeda dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU 6/2023) yang mengubah ketentuan mengenai jenis usaha pariwisata dalam UU 10/2009. Perbedaan norma pengaturan tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1. Persandingan Norma Mengenai Jenis Usaha Pariwisata

UU 10/2009	UU 6/2023	RUU Kepariwisata ⁴
<p>Pasal 14 (1) Usaha pariwisata meliputi, antara lain: a. daya tarik wisata; b. kawasan pariwisata; c. jasa transportasi wisata; d. jasa perjalanan wisata; e. jasa makanan dan minuman; f. penyediaan akomodasi; g. penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi; h. penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran</p>	<p>Pasal 14 (1) Usaha Pariwisata meliputi: a. Daya Tarik Wisata; b. kawasan Pariwisata; c. jasa transportasi Wisata; d. jasa perjalanan Wisata; e. jasa makanan dan minuman; f. penyediaan akomodasi; g. penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi; h. penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran;</p>	<p>Pasal 37 (1) Usaha Pariwisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) terdiri atas: a. jasa transportasi Pariwisata; b. jasa perjalanan Pariwisata; c. jasa makanan dan minuman; d. penyediaan akomodasi; e. penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi; f. penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran;</p>

⁴ Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, "RUU tentang Kepariwisata/2022," accessed March 25, 2023, <https://berkas.dpr.go.id/pusatpuu/draft-ruu/public-file/draft-ruu-public-30.pdf>

<p>i. jasa informasi pariwisata;</p> <p>j. jasa konsultan pariwisata;</p> <p>k. jasa pramuwisata;</p> <p>l. wisata tirta; dan</p> <p>m. spa.</p> <p>(2) Usaha pariwisata selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.</p>	<p>i. jasa informasi Wisata;</p> <p>j. jasa konsultan Pariwisata;</p> <p>k. jasa pramuwisata;</p> <p>l. Wisata tirta; dan</p> <p>m. spa.</p> <p>(2) Usaha Pariwisata selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>	<p>g. jasa asuransi Pariwisata;</p> <p>h. jasa informasi Pariwisata;</p> <p>i. jasa konsultan Pariwisata;</p> <p>j. jasa pramuwisata; dan</p> <p>k. Usaha Pariwisata lainnya.</p> <p>(2) Ketentuan mengenai Usaha Pariwisata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>
--	--	--

Sumber: Data Diolah, 2023.

Penebalan huruf pada tabel di atas menunjukkan perubahan rumusan norma yang dilakukan dalam pada ketiga dokumen tersebut. Bila kemudian merujuk pada ketentuan dalam Pasal 97A UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 13/2022) disebutkan bahwa, “Materi muatan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus hanya dapat diubah dan/atau dicabut dengan mengubah dan/atau mencabut Peraturan Perundang-undangan tersebut”,⁵ di mana dalam Penjelasan Pasal 97A disebutkan sebagai berikut:⁶

⁵ Pasal 97A Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶ Penjelasan Pasal 97A Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan “hanya dapat diubah dan/atau dicabut dengan mengubah dan/atau mencabut Peraturan Perundang-undangan tersebut” yaitu contoh, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pasal tersebut hanya dapat diubah dan/atau dicabut dengan melakukan perubahan dan/atau pencabutan terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Contoh lain, Pasal 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang tidak diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pasal tersebut hanya dapat diubah dan/atau dicabut dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Persandingan di atas dan rumusan norma dalam Pasal 97A UU 13/2022 menunjukkan adanya kontradiksi, khususnya pada RUU Kepariwisata yang telah disiapkan oleh Badan Keahlian DPR RI dengan rumusan dalam UU 10/2009 yang telah diubah dengan UU 6/2023. Oleh karena itu, menurut Peneliti menjadi penting untuk meneliti implikasi pengaturan dalam perubahan UU 10/2009 yang telah diubah dengan UU yang menggunakan metode omnibus. Hal ini penting mengingat norma yang diubah dalam UU 10/2009 bukan hanya terkait jenis usaha pariwisata.

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan terkait kajian metode pembentukan UU menggunakan omnibus, memang ditemui beberapa kajian yang mengangkat tema mengenai omnibus, namun hingga saat ini belum terdapat kajian yang spesifik mengangkat tema omnibus pasca berlakunya UU 13/2022 yang memberikan limitasi perubahan norma yang telah diubah dengan UU yang disusun dengan metode omnibus.

Kajian yang secara umum mengangkat tema metode pembentukan UU dengan omnibus, antara lain: Pertama, artikel jurnal karya Antoni Putra, dengan judul “Penerapan *Omnibus*

Law dalam Upaya Reformasi Regulasi”, yang mengangkat permasalahan: (a) bagaimana seharusnya konsep *omnibus law* diterapkan dalam upaya mereformasi regulasi ke arah yang lebih baik? (b) apakah *omnibus law* cukup atau tidak untuk melakukan reformasi regulasi?⁷ Kedua, artikel jurnal karya Ida Bagus Gede Putra Agung Dhikshita, Deni Clara Sinta, dan Candra Dwi Irawan, dengan judul “Politik Hukum dan *Quo Vadis* Pembentukan Undang-Undang dengan Metode *Omnibus Law* di Indonesia”, yang mengangkat permasalahan: (a) bagaimana politik hukum pembentukan UU melalui metode *omnibus law* di Indonesia?; (2) bagaimana *quo vadis* pembentukan UU dengan metode *omnibus law* di Indonesia?⁸ Ketiga, artikel jurnal karya Ahmad Ulil Aedi, Sakti Lazuardi, Ditta Chandra Putri, dengan judul “Arsitektur Penerapan *Omnibus Law* Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang”, yang mengangkat permasalahan: (a) bagaimana model arsitektur penerapan *omnibus law* dalam sistem hukum nasional; (b) bagaimana konsepsi transplantasi hukum metode *omnibus law* dari *common law system* ke *civil law system*?⁹ Keempat, artikel jurnal karya Ima Mayasari, dengan judul “Kebijakan Reformasi Regulasi Melalui Implementasi *Omnibus Law* di Indonesia”, yang mengangkat permasalahan bagaimana kebijakan reformasi regulasi melalui implementasi *omnibus law* di Indonesia?¹⁰ Kelima, artikel jurnal karya Bayu Dwi Anggono, dengan judul “*Omnibus Law* sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang:

⁷ Antoni Putra, “Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 1 (2020): 2, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i1.602>.

⁸ Ida Bagus Gede Putra Agung Dhikshita, Deni Clara Sinta, and Candra Dwi Irawan, “Politik Hukum Dan Quo Vadis Pembentukan Undang-Undang Dengan Metode Omnibus Law Di Indonesia,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 2 (2022): 167, <https://doi.org/10.54629/jli.v19i2.878>.

⁹ Ahmad Ulil, Sakti Lazuardi, and Ditta Chandra Putri, “Arsitektur Penerapan Omnibus Law Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 1 (2020): 5, <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.1-18>.

¹⁰ Ima Mayasari, “Kebijakan Reformasi Regulasi Melalui Implementasi Omnibus Law Di Indonesia,” *Jurnal RechtsVinding* 9, no. 1 (2020): 7, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.401>.

Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia”, yang mengangkat permasalahan: (a) bagaimana konsepsi, manfaat dan kelemahan pembentukan UU melalui model *omnibus law*?; (b) bagaimana peluang dan tantangan *omnibus law* untuk dapat diadopsi dalam sistem perundang-undangan Indonesia?¹¹ Keenam, artikel jurnal karya Wicipto Setiadi, dengan judul “Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan *Omnibus Law*”, yang mengangkat permasalahan: (a) bagaimana cara mengatasi jumlah regulasi yang sudah terlalu banyak dan saling bertentang, konflik, atau tidak harmonis antara regulasi yang satu dengan regulasi yang lain?; (b) pendekatan apa yang diambil dalam rangka mengatasi permasalahan jumlah regulasi yang sudah terlalu banyak dan saling bertentangan, konflik, atau tidak harmonis antara regulasi yang satu dengan regulasi yang lain dan apakah pendekatan tersebut dapat diterapkan di Indonesia?¹² Ketujuh, artikel jurnal karya Sodikin, dengan judul “Paradigma Undang-Undang dengan Konsep *Omnibus Law* Berkaitan dengan Norma Hukum yang Berlaku di Indonesia”, yang mengangkat permasalahan mengenai konsep yang menjadi khazanah baru dan juga paradigma baru hukum di Indonesia dan norma hukum seperti apakah yang akan dimuat menurut sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.¹³

Bila mencermati ketujuh artikel di atas, dapat dilihat bahwa belum terdapat suatu kajian spesifik yang mengangkat tema mengenai metode omnibus pasca berlakunya UU 13/2022 yang memberikan limitasi perubahan norma yang telah diubah

¹¹ Bayu Dwi Anggono, “Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undang Indonesia,” *Jurnal RechtsVinding* 9, no. 1 (2020): 21, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.389>.

¹² Wicipto Setiadi, “Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law,” *Jurnal RechtsVinding* 9, no. 1 (2020): 43, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.408>.

¹³ Sodikin, “Paradigma Undang-Undang Dengan Konsep Omnibus Law Berkaitan Dengan Norma Hukum Yang Berlaku Di Indonesia,” *Jurnal RechtsVinding* 9, no. 1 (2020): 146, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.393>

dengan UU yang disusun dengan metode omnibus. Selain itu, penelitian ini juga mengambil studi kasus yang spesifik, yaitu proses perubahan UU 10/2009 yang saat ini sedang bergulir di DPR RI.

Penelitian mengenai metode omnibus pasca berlakunya UU 13/2022 yang memberikan limitasi perubahan norma yang telah diubah dengan UU yang disusun dengan metode omnibus menjadi isu yang penting untuk dibahas karena praktik perubahan materi muatan UU dengan UU yang disusun dengan metode omnibus semakin jamak terjadi pasca UU 11/2020. Terlebih dengan adanya peneguhan metode omnibus dalam UU 13/2022 menjadikan kompleksitas tersendiri bila terdapat limitasi perubahan norma yang telah diubah dengan UU yang disusun dengan metode omnibus.

Dengan demikian, untuk menilai implikasi adanya limitasi tersebut, penelitian ini berupaya untuk melakukan pemetaan dan analisis secara komprehensif terhadap implikasi tersebut dengan mengambil studi kasus yang spesifik, yaitu dalam perubahan UU 10/2009. Harapannya temuan dari penelitian ini dapat menjadi stimulus untuk mengkaji lebih lanjut implikasi limitasi perubahan norma pada UU lain yang telah diubah dengan UU yang disusun dengan metode omnibus. Fokus dan cakupan dalam penelitian ini sekaligus menjadi kebaruan (*novelty*) dan pembeda dengan penelitian terdahulu yang juga membahas mengenai metode omnibus dalam pembentukan UU.

Berkaca pada seluruh penjelasan di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam bidang kajian ilmu hukum, khususnya hukum tata negara, serta kajian ilmu kepariwisataan. Hal ini dikarenakan analisis terhadap implikasi limitasi perubahan norma pada UU 10/2009 yang telah diubah dengan UU yang disusun dengan metode omnibus bukan hanya menjadi kajian dalam perspektif ilmu perundang-undangan sebagai bagian dari kajian hukum tata negara, tetapi

stagnasi substansi sebagai implikasi limitasi perubahan norma pada UU 10/2009 yang telah diubah dengan UU yang disusun dengan metode omnibus juga berdampak pada kajian ilmu kepariwisataan, khususnya dalam konteks penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia.

Perumusan Masalah

Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Apa saja norma dalam UU 10/2009 yang diubah menggunakan UU yang disusun dengan metode omnibus?
2. Apa implikasi perubahan norma UU 10/2009 yang diubah menggunakan UU yang disusun dengan metode omnibus?
3. Bagaimana peluang perubahan kembali norma UU 10/2009 yang telah diubah dengan UU yang disusun menggunakan metode omnibus?

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum penelitian hukum normatif,¹⁴ karena dalam penelitian hukum ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹⁵ Penelitian hukum normatif merupakan upaya untuk mencari data sekunder dengan menggunakan penelitian kepustakaan.¹⁶ Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

Bahan penelitian dalam penelitian hukum normatif berupa data sekunder, yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum

¹⁴ Amiruddin and Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004), 29.

¹⁵ Amiruddin and Asikin, 118.

¹⁶ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), 23

sekunder, dan bila diperlukan juga menggunakan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang telah disahkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bahan hukum sekunder sebagai penjelas dari bahan hukum primer digali dari buku, artikel jurnal, dan hasil penelitian sebelumnya yang relevan.

Cara pengambilan data dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka terhadap buku, artikel, hasil penelitian, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perubahan UU 10/2009. Kemudian dilakukan analisis terhadap norma dalam UU 10/2009 dan UU 11/2020 *jo.* Perppu 2/2022 *jo.* UU 6/2023, serta UU 12/2011 *jo.* UU 13/2022. Setelah mengetahui konstruksi yuridis dari norma tersebut, maka selanjutnya dianalisis apa yang implikasi perubahan tersebut dengan menggunakan perspektif ilmu perundang-undangan. Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan melakukan analisis yang pada dasarnya dikembalikan pada tiga aspek, yaitu mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan. Dengan perkataan lain, seorang peneliti yang mempergunakan metode kualitatif, tidaklah semata-mata bertujuan mengungkapkan kebenaran belaka, akan tetapi untuk memahami kebenaran tersebut. Data yang telah terkumpul dari penelitian kepustakaan selanjutnya akan dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan penelitian yang diajukan.

Pemetaan Norma dalam UU 10/2009 yang Diubah Menggunakan UU yang Disusun dengan Metode Omnibus

UU 6/2023 mengubah sejumlah materi muatan dari UU 10/2009.¹⁷ Adapun perubahan tersebut diatur dalam Paragraf 13 Kepariwisata Pasal 67 UU 6/2023 yang secara lebih rinci dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Norma dalam UU 10/2009 yang Diubah Melalui UU 6/2023

No	Ketentuan	UU 10/2009	UU 6/2023
1	Pasal 14	<p>(1) Usaha pariwisata meliputi, antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. daya tarik wisata; b. kawasan pariwisata; c. jasa transportasi wisata; d. jasa perjalanan wisata; e. jasa makanan dan minuman; f. penyediaan akomodasi; g. penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi; h. penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran; i. jasa informasi pariwisata; j. jasa konsultan pariwisata; k. jasa pramuwisata; l. wisata tirta; dan m. spa. 	<p>(1) Usaha Pariwisata meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Daya Tarik Wisata; b. kawasan Pariwisata; c. jasa transportasi Wisata; d. jasa perjalanan Wisata; e. jasa makanan dan minuman; f. penyediaan akomodasi; g. penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi; h. penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran; i. jasa informasi Wisata; j. jasa konsultan Pariwisata; k. jasa pramuwisata; l. Wisata tirta; dan m. spa.

¹⁷ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang.

		(2) Usaha pariwisata selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.	(2) Usaha Pariwisata selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.
2	Pasal 15	<p>(1) Untuk dapat menyelenggarakan usaha pariwisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, pengusaha pariwisata wajib mendaftarkan usahanya terlebih dahulu kepada Pemerintah atau Pemerintah Daerah.</p> <p>(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri</p>	<p>(1) Untuk dapat menyelenggarakan Usaha Pariwisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, Pengusaha Pariwisata wajib memenuhi Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.</p> <p>(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>

3	Pasal 16	Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat menunda atau meninjau kembali pendaftaran usaha pariwisata apabila tidak sesuai dengan ketentuan tata cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15.	Dihapus.
4	Pasal 26	Setiap pengusaha pariwisata berkewajiban: a. menjaga dan menghormati norma agama, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat; b. memberikan informasi yang akurat dan bertanggung jawab; c. memberikan pelayanan yang tidak diskriminatif; d. memberikan kenyamanan, keramahan, perlindungan keamanan, dan keselamatan wisatawan; e. memberikan perlindungan asuransi pada usaha pariwisata dengan kegiatan yang berisiko tinggi;	(1) Setiap Pengusaha Pariwisata wajib: a. menjaga dan menghormati norma agama, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat; b. memberikan informasi yang akurat dan bertanggung jawab; c. memberikan pelayanan yang tidak diskriminatif; d. memberikan kenyamanan, keramahan, perlindungan keamanan, dan keselamatan Wisatawan; e. memberikan perlindungan asuransi pada Usaha Pariwisata dengan kegiatan yang berisiko tinggi;

		f. mengembangkan kemitraan dengan usaha mikro, kecil, dan koperasi setempat yang saling memerlukan, memperkuat, dan menguntungkan;	f. mengembangkan kemitraan dengan usaha mikro, kecil, dan koperasi setempat yang saling memerlukan, memperkuat, dan menguntungkan;
		g. mengutamakan penggunaan produk masyarakat setempat, produk dalam negeri, dan memberikan kesempatan kepada tenaga kerja lokal; h. meningkatkan kompetensi tenaga kerja melalui pelatihan dan pendidikan; i. berperan aktif dalam upaya pengembangan prasarana dan program pemberdayaan masyarakat; j. turut serta mencegah segala bentuk perbuatan yang melanggar kesusilaan dan kegiatan yang melanggar hukum di lingkungan tempat usahanya; k. memelihara lingkungan yang sehat, bersih, dan asri;	g. mengutamakan penggunaan produk masyarakat setempat, produk dalam negeri, dan memberikan kesempatan kepada tenaga kerja lokal; h. meningkatkan Kompetensi tenaga kerja melalui pelatihan dan pendidikan; i. berperan aktif dalam upaya pengembangan prasarana dan program pemberdayaan masyarakat; j. turut serta mencegah segala bentuk perbuatan yang melanggar kesusilaan dan kegiatan yang melanggar hukum di lingkungan tempat usahanya; k. memelihara lingkungan yang sehat, bersih, dan asri;

5	Pasal 29	<p>1. memelihara kelestarian lingkungan alam dan budaya;</p> <p>m. menjaga citra negara dan bangsa Indonesia melalui kegiatan usaha kepariwisataan secara bertanggung jawab; dan</p> <p>n. menerapkan standar usaha dan standar kompetensi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p> <p>Pemerintah provinsi berwenang:</p> <p>a. menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi;</p> <p>b. mengoordinasikan penyelenggaraan kepariwisataan di wilayahnya;</p> <p>c. melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan</p>	<p>1. memelihara kelestarian lingkungan alam dan budaya;</p> <p>m. menjaga citra negara dan bangsa Indonesia melalui kegiatan usaha Kepariwisataan secara bertanggung jawab; dan</p> <p>n. memenuhi Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.</p> <p>(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf n diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p> <p>(1) Pemerintah provinsi berwenang:</p> <p>a. menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan Kepariwisataan provinsi;</p> <p>b. mengoordinasikan penyelenggaraan Kepariwisataan di wilayahnya;</p> <p>c. menerbitkan Perizinan Berusaha;</p> <p>d. menetapkan Destinasi Pariwisata provinsi;</p>
---	----------	---	--

		<p>pendaftaran usaha pariwisata;</p> <p>d. menetapkan destinasi pariwisata provinsi;</p> <p>e. menetapkan daya tarik wisata provinsi;</p> <p>f. memfasilitasi promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya;</p> <p>g. memelihara aset provinsi yang menjadi daya tarik wisata provinsi; dan</p> <p>h. mengalokasikan anggaran kepariwisataan.</p>	<p>e. menetapkan Daya Tarik Wisata provinsi;</p> <p>f. memfasilitasi promosi Destinasi Pariwisata dan produk Pariwisata yang berada di wilayahnya;</p> <p>g. memelihara aset provinsi yang menjadi Daya Tarik Wisata provinsi; dan</p> <p>h. mengalokasikan anggaran Kepariwisataan.</p> <p>(2) Penerbitan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.</p>
6	Pasal 30	<p>Pemerintah kabupaten/kota berwenang:</p> <p>a. menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota;</p> <p>b. menetapkan destinasi pariwisata kabupaten/kota;</p> <p>c. menetapkan daya tarik wisata kabupaten/kota;</p>	<p>(1) Pemerintah kabupaten/kota berwenang:</p> <p>a. menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan Kepariwisataan kabupaten/kota;</p> <p>b. menetapkan Destinasi Pariwisata kabupaten/kota;</p> <p>c. menetapkan Daya Tarik Wisata</p>

	<p>d. melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata;</p> <p>e. mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya;</p> <p>f. memfasilitasi dan melakukan promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya;</p> <p>g. memfasilitasi pengembangan daya tarik wisata baru;</p> <p>h. menyelenggarakan pelatihan dan penelitian kepariwisataan dalam lingkup kabupaten/kota;</p> <p>i. memelihara dan melestarikan daya tarik wisata yang berada di wilayahnya;</p> <p>j. menyelenggarakan bimbingan masyarakat sadar wisata; dan</p> <p>k. mengalokasikan anggaran kepariwisataan.</p>	<p>kabupaten/kota;</p> <p>d. menerbitkan Perizinan Berusaha;</p> <p>e. mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan Kepariwisata di wilayahnya;</p> <p>f. memfasilitasi dan melakukan promosi Destinasi Pariwisata dan produk Pariwisata yang berada di wilayahnya;</p> <p>g. memfasilitasi pengembangan Daya Tarik Wisata baru;</p> <p>h. menyelenggarakan pelatihan dan penelitian Kepariwisata dalam lingkup kabupaten/kota;</p> <p>i. memelihara dan melestarikan Daya Tarik Wisata yang berada di wilayahnya;</p> <p>j. menyelenggarakan bimbingan masyarakat sadar Wisata; dan</p> <p>k. mengalokasikan anggaran Kepariwisata.</p> <p>(2) Penerbitan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat</p>
--	---	--

			(1) huruf d dilakukan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
7	Pasal 54	<p>(1) Produk, pelayanan, dan pengelolaan usaha pariwisata memiliki standar usaha.</p> <p>(2) Standar usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui sertifikasi usaha.</p> <p>(3) Sertifikasi usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh lembaga mandiri yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>(1) Produk, pelayanan, dan pengelolaan Usaha Pariwisata memiliki standar usaha.</p> <p>(2) Standar usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memenuhi ketentuan Perizinan Berusaha.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>
8	Pasal 56	<p>(1) Pengusaha pariwisata dapat mempekerjakan tenaga kerja ahli warga negara asing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(2) Tenaga kerja ahli warga negara asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terlebih dahulu mendapat rekomendasi dari organisasi asosiasi</p>	Dihapus.

		pekerja profesional kepariwisataan.	
9	Pasal 64	(1) Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum merusak fisik daya tarik wisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah). (2) Setiap orang yang karena kelalaiannya dan melawan hukum, merusak fisik, atau mengurangi nilai daya tarik wisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).	Dihapus

Sumber: Data Diolah, 2023.

Berdasarkan pemetaan di atas, terdapat 9 (sembilan) pasal yang menjadi objek perubahan dalam UU 6/2023. Adapun substansi yang diubah setidaknya dapat dikelompokkan ke dalam 6 (enam) kategori yang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3. Kategori Substansi Materi Muatan yang Diubah Melalui UU 6/2023

No.	Substansi Materi Muatan	Ketentuan
1.	Jenis Usaha Pariwisata	Pasal 14
2.	Perizinan Berusaha	Pasal 15, Pasal 16, dan Pasal 54
3.	Kewajiban Pengusaha Pariwisata	Pasal 26
4.	Kewenangan Pemerintah Daerah	Pasal 29 dan Pasal 30
5.	Tenaga Kerja Ahli Warga Negara Asing (WNA)	Pasal 56
6.	Ketentuan Pidana	Pasal 64

Sumber: Data Diolah, 2023.

Masing-masing terhadap keenam kategori materi muatan tersebut kemudian dilakukan analisis apakah menimbulkan implikasi bagi penyelenggaraan kepariwisataan yang selanjutnya dibahas pada sub-bab selanjutnya.

Implikasi Perubahan Norma UU 10/2009 yang Diubah Menggunakan UU yang Disusun dengan Metode Omnibus

Perubahan sejumlah norma UU 10/2009 melalui UU 6/2023 membawa implikasi bagi penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia. *Pertama*, mengenai jenis usaha Pariwisata. Bentuk perubahan yang dilakukan adalah terhadap Pasal 14 ayat (2) UU 10/2009 yang mengatur delegasi mengenai jenis usaha Pariwisata, di mana melalui UU 6/2023, kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai jenis-jenis usaha Pariwisata tidak lagi menjadi kewenangan menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang Kepariwisata melalui Peraturan Menteri, melainkan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.¹⁸

¹⁸ Lihat Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang.

Secara spesifik, perubahan terletak pada penggunaan klausa delegasi, yaitu “diatur dengan Peraturan Menteri” dalam rumusan asli dan “diatur dalam Peraturan Pemerintah” dalam rumusan perubahan. Dalam perspektif ilmu perundang-undangan, penggunaan klausa delegasi “diatur dengan” atau *bij de wet geregeld* dalam rumusan asli Pasal 14 ayat (2) mensyaratkan pembentukan Peraturan Menteri yang secara khusus mengatur mengenai jenis usaha Pariwisata.¹⁹ Hal ini berbeda dengan penggunaan klausa delegasi “diatur dalam” atau *in de wet geregeld* dalam rumusan baru Pasal 14 ayat (2) yang mengisyaratkan pengaturan lebih lanjut mengenai jenis usaha Pariwisata yang dapat dimuat bersamaan dengan materi muatan lain yang menggunakan klausa delegasi yang sama, baik dalam konteks materi muatan di sektor Kepariwisata maupun sektor-sektor lainnya.²⁰

Perubahan tersebut dalam hal ini dimaksudkan untuk meminimalisir sifat sektoral dengan melakukan harmonisasi dan sinkronisasi sektor-sektor lain melalui pengaturan secara terintegrasi dalam sejumlah Peraturan Pemerintah.²¹ Di samping itu, materi muatan mengenai jenis usaha Pariwisata erat kaitannya dengan materi muatan mengenai Perizinan Berusaha. Tepatnya, penentuan jenis usaha Pariwisata berkonsekuensi pada jenis usaha apa saja yang kemudian harus memenuhi ketentuan mengenai Perizinan Berusaha. Adapun dalam konteks *existing*, pengaturan tersebut telah diatur di antaranya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko

¹⁹ Dian Agung Wicaksono, “Quo Vadis Pengaturan Regulatory Impact Analysis (RIA) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 20, no. 2 (2023): 55, <https://doi.org/10.54629/jli.v20i2.1012>.

²⁰ Wicaksono, 55.

²¹ Lihat Konsiderans Menimbang huruf e Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang; Putra, “Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi,” 2.

(PP 5/2021) dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah (PP 6/2021).

Kedua, mengenai Perizinan Berusaha. Terdapat 3 (tiga) hal pokok yang menjadi objek perubahan melalui UU 6/2023, yaitu delegasi pengaturan mengenai Perizinan Berusaha, penghapusan Pasal 16 mengenai kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam melakukan penundaan maupun peninjauan kembali pendaftaran usaha Pariwisata, dan ketentuan mengenai pemenuhan standar usaha. Perubahan terhadap delegasi pengaturan dapat dilihat dari penggunaan frasa “diatur dalam Peraturan Pemerintah” dalam rumusan baru ketentuan Pasal 15 ayat (2) setelah sebelumnya menggunakan frasa “diatur dengan Peraturan Menteri.”²² Perubahan tersebut berkonsekuensi pada pengaturan lebih lanjut mengenai Perizinan Berusaha di bidang Pariwisata ke dalam Peraturan Pemerintah yang dapat dimuat bersamaan dengan materi muatan lainnya, baik dalam sektor Kepariwisataan maupun dengan sektor-sektor lainnya. Hal ini sejalan dengan politik hukum UU 6/2023, yaitu harmonisasi dan integrasi peraturan lintas sektor dalam rangka mempermudah proses Perizinan Berusaha.

Adapun redundansi pengaturan dapat dikatakan mendasari penghapusan Pasal 16, mengingat rumusan baru ketentuan Pasal 15 ayat (2) telah mengatur bahwasanya pemenuhan Perizinan Berusaha dilakukan berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.²³ Singkatnya, karena pemenuhan Perizinan Berusaha dilakukan

²² Lihat Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang.

²³ Lihat Pasal 16 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang.

berdasarkan NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat, maka prosedur yang diatur dalam Pasal 16 menjadi tidak diperlukan mengingat materi muatan tersebut akan diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagai salah satu bentuk NSPK yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat.

Berkenaan dengan pemenuhan standar usaha, kewenangan lembaga mandiri untuk melakukan sertifikasi usaha tidak lagi disebutkan berdasarkan rumusan perubahan Pasal 54 UU 10/2009 *jo.* UU 6/2023. Adapun pemenuhan standar usaha tersebut dilakukan melalui pemenuhan Perizinan Berusaha dan bersamaan dengan itu pula ketentuan delegasi mengenai standar usaha memandatkan adanya pengaturan lebih lanjut “dalam Peraturan Pemerintah.”²⁴ Pergeseran tersebut berkonsekuensi pada adanya fleksibilitas Pemerintah Pusat untuk mengatur lebih lanjut apakah lembaga sertifikasi masih memiliki peran, termasuk terhadap jenis dan kategori usaha apa saja yang dibebani atau dibebaskan dari kewajiban sertifikasi oleh lembaga sertifikasi. Adapun dalam pengaturan yang eksis, masih diatur kewenangan lembaga sertifikasi usaha Pariwisata, meskipun kewenangan tersebut hanya terbatas pada usaha Pariwisata yang memiliki tingkat risiko menengah tinggi dan tingkat risiko tinggi.²⁵

Ketiga, mengenai kewajiban pengusaha Pariwisata. Perubahan terhadap Pasal 26 ayat (1) huruf n dan ayat (2) pada dasarnya dilakukan dalam rangka penyesuaian dengan ketentuan mengenai Perizinan Berusaha. Tepatnya, perubahan tersebut dilakukan melalui perubahan ketentuan Pasal 26 huruf n mengenai kewajiban penerapan standar usaha dan standar kompetensi menjadi Pasal 26 ayat (1) huruf n yang mewajibkan pemenuhan Perizinan Berusaha, serta penambahan ketentuan

²⁴ Lihat Pasal 54 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata sebagai telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang.

²⁵ Lihat Pasal 143 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Pasal 26 ayat (2) mengenai pengaturan lebih lanjut Perizinan Berusaha dalam Peraturan Pemerintah.²⁶ Secara substantif, perubahan mengenai standar usaha dalam hal ini mengikuti perubahan Pasal 54 ayat (2) UU 10/2009 *jo.* UU 6/2023 menentukan bahwasanya pemenuhan standar usaha dilakukan melalui pemenuhan Perizinan Berusaha.²⁷ Adapun mengenai sertifikasi kompetensi sejatinya tidak ada perubahan, mengingat substansi tersebut telah diatur dalam ketentuan Pasal 26 ayat (1) huruf h yang mengatur mengenai kewajiban pengusaha Pariwisata untuk meningkatkan kompetensi tenaga kerja melalui pelatihan dan pendidikan serta Pasal 53 yang mengatur mengenai standar kompetensi tenaga kerja di bidang Kepariwisata.²⁸

Keempat, mengenai kewenangan Pemerintah Daerah. Perubahan dilakukan terhadap ketentuan Pasal 29 huruf c dan Pasal 30 huruf d yang berdasarkan rumusan asli UU 10/2009 yang masing-masing mengatur mengenai kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam “melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha Pariwisata.” Adapun rumusan tersebut kemudian diubah menyesuaikan dengan nomenklatur “Perizinan Berusaha” yang telah didefinisikan dalam ketentuan umum UU 6/2023 sebagai bentuk penyeragaman istilah untuk “legalitas yang diberikan kepada Pelaku Usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya”, sehingga rumusan hasil perubahan dari kedua ketentuan *a quo* menjadi berbunyi “menerbitkan Perizinan Berusaha.”

²⁶ Lihat Pasal 26 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang.

²⁷ Lihat Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang.

²⁸ Lihat Pasal 26 ayat (1) huruf h dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

Kelima, mengenai tenaga kerja Warga Negara Asing (WNA). Objek perubahan dalam UU 6/2023 adalah penghapusan norma ketentuan Pasal 56 UU 10/2009.²⁹ Konsekuensi paling mendasar dari penghapusan ketentuan Pasal 56 tersebut adalah hilangnya kewenangan dari organisasi asosiasi pekerja profesional Kepariwisata untuk merekomendasikan penggunaan tenaga kerja asing di bidang Kepariwisata sebagai syarat penggunaan tenaga kerja asing. Penghapusan norma ketentuan Pasal 56 UU 10/2009 dilandasi sebagai sebuah bentuk penyeragaman pengaturan mengenai penggunaan tenaga kerja asing. Hal ini mengingat penghapusan norma mengenai penggunaan tenaga kerja asing tidak hanya dilakukan pada norma *a quo* saja, melainkan juga norma dalam undang-undang lain yang mengatur mengenai penggunaan tenaga kerja asing misalnya ketentuan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (UU 2/2017).³⁰

Dengan penghapusan norma yang mengatur mengenai tenaga kerja asing dalam undang-undang sektoral, maka ketentuan mengenai tenaga kerja asing kemudian mengacu pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU 13/2003) sebagaimana telah diubah dengan UU 6/2023.³¹ Ketentuan Pasal 49 Undang-Undang *a quo* menentukan bahwasanya ketentuan lebih lanjut mengenai penggunaan tenaga kerja WNA diatur dalam Peraturan Pemerintah.³² Adapun dalam

²⁹ Lihat Pasal 56 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang.

³⁰ Lihat Pasal 74 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang.

³¹ Lihat Pasal 42, 45, 47, dan 49 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang.

³² Lihat Pasal 49 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang

konteks *existing*, ketentuan pelaksana mengenai penggunaan tenaga kerja asing secara terintegrasi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing (PP 34/2021) dan Pasal 186 PP 5/2021.

Keenam, mengenai ketentuan pidana. UU 6/2023 menghapus norma ketentuan pidana, *c.q.* Pasal 64 UU 10/2009, yang merupakan norma sekunder dari ketentuan Pasal 27 UU 10/2009 yang mengatur mengenai larangan perusakan daya tarik wisata.³³ Hal demikian berkonsekuensi pada penegakan hukum terhadap tindakan perusakan daya tarik wisata. Tepatnya, dengan dihapusnya norma ketentuan *a quo*, maka penegak hukum harus beralih kepada instrumen hukum lain seperti instrumen hukum administratif maupun ketentuan hukum pidana dalam undang-undang lain yang dapat dikenakan terhadap tindakan perusakan daya tarik wisata.

Peluang Perubahan Kembali Norma UU 10/2009 yang Telah Diubah dengan UU yang Disusun Menggunakan Metode Omnibus

Ketentuan mengenai perubahan maupun pencabutan terhadap norma ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang disusun menggunakan metode omnibus diatur dalam ketentuan Pasal 97A UU 13/2022 yang menyatakan bahwa, “Materi muatan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus hanya dapat diubah dan/ atau dicabut dengan mengubah dan/ atau mencabut Peraturan Perundang-undangan tersebut.”³⁴ Rumusan norma Pasal *a quo*

Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang.

³³ Lihat Pasal 27 dan 64 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata sebagai mana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang.

³⁴ Pasal 97A Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

secara tegas memberikan limitasi perubahan materi muatan yang telah diubah dengan UU yang disusun dengan metode omnibus. Kesulitan pengubahan materi muatan yang telah diubah dengan peraturan perundang-undangan yang disusun dengan metode omnibus terjadi dikarenakan materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang telah disusun menggunakan metode omnibus hanya dapat diubah dan/atau dicabut dengan mengubah dan/atau mencabut peraturan perundang-undangan yang telah disusun dengan metode omnibus tersebut.

Hal ini menjadi hal yang perlu ditelaah lebih lanjut, mengingat peraturan perundang-undangan yang telah disusun dengan metode omnibus memerlukan kesiapan naskah akademik yang lebih kompleks karena melibatkan lebih dari 1 (satu) peraturan perundang-undangan. Bahkan bila menggunakan contoh peraturan perundang-undangan berupa UU, maka proses pembahasan UU yang disusun dengan menggunakan metode omnibus berpeluang lebih rumit karena berpotensi melibatkan lebih dari 1 (satu) komisi karena terkait dengan lebih dari 1 (satu) UU.³⁵

Bila dalam proses penyusunan awalnya saja sudah kompleks, lantas bagaimana dengan perubahannya? Tentu berdasarkan penalaran yang wajar dapat dinilai bahwa komitmen politik dalam pembentukan UU dengan metode omnibus yang “menyeret” banyak UU saja merupakan komitmen politik tingkat tinggi, maka tentu tidak semudah itu pula untuk dapat melakukan perubahan terhadapnya. Dengan kata lain, UU yang disusun dengan metode omnibus, walaupun secara materi muatan sederajat dengan UU yang disusun dengan metode non-omnibus, namun dari sisi komitmen politik UU yang disusun dengan metode omnibus memiliki tingkat kesulitan yang lebih

³⁵ DPR Republik Indonesia, “Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib” (2020): Pasal 145

tinggi untuk diubah karena memerlukan komitmen politik yang lebih tinggi dari pada UU yang disusun dengan metode non-omnibus.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, dapat diambil 3 (tiga) kesimpulan. *Pertama*, bahwasanya terdapat 9 (sembilan) pasal UU 10/2009 yang menjadi objek perubahan dalam UU 6/2023, dapat dikelompokkan menjadi 6 (enam) kategori substansi materi muatan, yaitu jenis usaha pariwisata, perizinan berusaha, kewajiban pengusaha pariwisata, kewenangan pemerintah daerah, tenaga kerja ahli warga negara asing (WNA), dan ketentuan pidana. *Kedua*, bahwa masing-masing dari keenam kategori materi muatan tersebut memiliki implikasi, baik dari aspek pengaturan, kewenangan, maupun penegakan hukum dalam penyelenggaraan Kepariwisataan. *Ketiga*, rumusan norma Pasal 97A UU 13/2022 dan penjelasannya secara tegas memberikan limitasi perubahan materi muatan yang telah diubah dengan UU yang disusun dengan metode omnibus. Selain itu, komitmen politik yang tinggi dalam pembentukan UU yang disusun dengan metode omnibus, berdasarkan penalaran yang wajar menjadikan materi muatan yang sudah diubah oleh UU yang disusun menggunakan metode omnibus lebih sulit untuk diubah.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Anggono, Bayu Dwi. "Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia." *Jurnal RechtsVinding* 9, no. 1 (2020): 18. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.389>.

- Dhikshita, Ida Bagus Gede Putra Agung, Deni Clara Sinta, and Candra Dwi Irawan. "Politik Hukum dan Quo Vadis Pembentukan Undang-Undang dengan Metode Omnibus Law di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 2 (2022): 165–84. <https://doi.org/10.54629/jli.v19i2.878>.
- Mayasari, Ima. "Kebijakan Reformasi Regulasi Melalui Implementasi Omnibus Law di Indonesia." *Jurnal RechtsVinding* 9, no. 1 (2020): 1–15. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.401>.
- Putra, Antoni. "Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 1 (2020): 1–10. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i1.602>.
- Setiadi, Wicipto. "Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law." *Jurnal RechtsVinding* 9, no. 1 (2020): 39–52. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.408>.
- Sodikin. "Paradigma Undang-Undang dengan Konsep Omnibus Law Berkaitan dengan Norma Hukum yang Berlaku di Indonesia." *Jurnal RechtsVinding* 9, no. 1 (2020): 143–60. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.393>.
- Ulil, Ahmad, Sakti Lazuardi, and Ditta Chandra Putri. "Arsitektur Penerapan Omnibus Law Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 1 (2020): 1–18. <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.1-18>.
- Wicaksono, Dian Agung. "Quo Vadis Pengaturan Regulatory Impact Analysis (RIA) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 20, no. 2 (2023): 44–60. <https://doi.org/10.54629/jli.v20i2.1012>.

Buku :

- Amiruddin, and Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004.

Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Internet :

Humas BPHN. "Paripurna DPR Setuju Masukkan 39 RUU ke Dalam Prolegnas Prioritas 2023." Accessed March 25, 2023. <https://bphn.go.id/publikasi/berita/2022121607220835/paripurna-dpr-setuju-masukkan-39-ruu-ke-dalam-prolegnas-prioritas-2023>.

Komisi XDPRRI. "Jadwal Rapat Komisi XDPRRIMS VTS 2021-2022." Accessed March 25, 2023. <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/K10-10-fb39b7d525ab239c2296eefc623dcc4c.pdf>.

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI. "RUU tentang Kepariwisata/2022." Accessed March 25, 2023. <https://berkas.dpr.go.id/pusatpuu/draft-ruu/public-file/draft-ruu-public-30.pdf>.

DINAMIKA PENGATURAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PEMERINTAH (*ONRECHTMATIGE OVERHEIDSDAAD*) DARI UNDANG-UNDANG SAMPAI DENGAN PERATURAN MAHKAMAH AGUNG

B. Hengky Widhi Antoro, S.H., M.H.,¹ Rosita Miladmahesi, S.H.²

¹Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta
Email: hengky.antoro@uajy.ac.id

²Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Email: rosita.miladmahesi@mail.ugm.ac.id

Abstrak

Pasca diundangkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung yang memperluas kewenangan absolut (*absolute competence*) PTUN untuk menguji sengketa tindakan Pemerintahan dan Kewenangan mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige overheidsdaad*) memberikan ruang bagi Perseorangan atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan untuk mengajukan gugatan kepada PTUN. Pada prakteknya, mengundang interpretasi yang multitafsir mengenai objek yang dimaksud (*objectum litis*). Khususnya, terhadap norma yang tertuang dalam Pasal 87 huruf a UU AP yang masih bertalian dengan kompetensi absolut PTUN untuk mengadili *penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual*. Mencermati persoalan tersebut, Penulis akan menganalisis dengan menggunakan metode penelitian normatif. Kesimpulan dalam kajian ini adalah penetapan tertulis

yang mencakup tindakan faktual dimaknai sebagai Tindakan Administrasi Pemerintahan (*administratieve rechtshandeling*), baik yang didahului dengan suatu penetapan tertulis (bersifat aktif) maupun tidak (pasif). Mengenai pengaturan ganti rugi, berdasarkan prinsip *ubi ius ibi remedium*, disesuaikan dengan nilai kerugian dan berkaitan dengan upaya administrasi (*administratief beroep*), terhadap Tindakan faktual/tindakan administrasi pemerintahan yang belum dilaksanakan tidak perlu upaya administrasi, sedangkan jika sudah dilaksanakan perlu adanya upaya administrasi.

Kata Kunci: *kompetensi absolut, objectum litis, penetapan tertulis, tindakan faktual.*

Abstract

After the promulgation of the Government Administration Law and Supreme Court Regulations which expand the absolute competence of the Administrative Court to examine disputes over Government actions and the Authority to adjudicate unlawful acts by Government Agencies and/or Government Officials (Onrechtmatigeoverheidsdaad) provide space for Individuals or Civil Legal Entities who feel that their interests have been harmed to file a lawsuit with the Administrative Court. In practice, it invites multiple interpretations of the object in question (objectum litis). In particular, regarding the norms contained in Article 87 letter an of the Government Administration Law which is still related to the absolute competence of the Administrative Court to adjudicate written decisions which also include factual actions. Observing these problems, the author will analyze them using normative research methods. The conclusion in this study is that a written determination that includes factual action is interpreted as an act of government administration (administrative rechtshandeling), whether preceded by a written decision (active) or not (passive). Regarding compensation regulation, based on the principle of ubi ius ibi remedium, adjusted to the value of losses and related to administrative efforts (administratief beroep), factual

actions/ administrative actions of the government that have not been implemented do not need administrative efforts, while if they have been implemented there is a need for administrative efforts.

Keywords: *absolute competence, objectum litis, written determination, factual action*

Latar Belakang

Konsep negara hukum yang klasik, seringkali dikaitkan oleh pandangan yang dikemukakan oleh Immanuel Kant. Kant kemudian dianggap sebagai pelopor pemikiran konsep negara hukum di negara-negara yang menggunakan tradisi *civil law*¹. Pandangan Kant mengenai negara hukum juga dipengaruhi oleh paham “*laissez faire laissez aller*” yang sangat terkenal pada masa itu. Paham tersebut memiliki arti: *biarlah setiap anggota masyarakat menyelenggarakan sendiri kemakmurannya tanpa ada campur tangan dari negara*.² Akhirnya Kant memformulasikan dua syarat supaya suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum, yakni: adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia dan adanya pemisahan kekuasaan.³ Pemikiran Kant tersebut merujuk kepada konsep negara hukum liberal atau negara hukum formal. Karena peran negara disini bisa dikatakan pasif, dan hanya berperan sebagai “penjaga keamanan”. Peran negara pun terbatas terhadap urusannya segi keamanan dan menegakkan hukum kepemilikan. Akhirnya, negara hukum formal atau liberal ini juga dijuluki sebagai negara penjaga malam (*nachtwakkerstaat*). Pandangan Kant, sekiranya cukup diterima di masa itu. Tapi, lama-kelamaan, negara hukum yang formal tersebut menimbulkan implikasi kesenjangan sosial yang tidak terelakkan. Dimana, yang kaya atau yang berkuasa akan semakin kaya, dan sebaliknya yang lemah dan

¹ Moh Kusnadi, dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan Kedelapan, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2016), h. 132.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

misikin akan semakin miskin. Sehingga konsep negara hukum ala Kant, kemudian dikembangkan lagi menjadi negara hukum materiil yang salah satu tujuannya ialah untuk menyejahterakan masyarakat. Cara-cara untuk “mensejahterakan” sebagaimana yang dimaksud diatas, salah satunya dilakukan oleh negara, yang akhirnya negara pun memiliki peran serta berwenang untuk ikut campur dalam kehidupan masyarakat.

Namun, intervensi negara tersebut harus dilakukan secara terukur dan tindakan-tindakannya harus didasarkan oleh hukum, dan apabila ada tendesi ataupun memang tindakan tersebut melanggar hukum, maka tindakan tersebut harus diadili oleh suatu peradilan. Akhirnya, konsep negara hukum dengan tradisi *civil law*, ditambahkan dua syarat lagi, yakni: *pertama*, negara atau pemerintah bertindak berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan dan *kedua*, adanya peradilan administrasi. Dalam dua syarat baru ini, maka *pertama*, negara baru bisa bertindak apabila suatu tindakan itu telah lebih dahulu diatur melalui hukum. *Kedua*, keberadaan peradilan administrasi diperlukan untuk menguji tindakan-tindakan pemerintah maupun untuk mengadili perselisihan/sengketa antara pemerintah dengan warga negara.

Hal ini juga bisa kita lihat melalui pandangan yang dikemukakan oleh Julius Stahl. Dalam pemikiran Stahl, suatu negara dapat dikatakan negara hukum jika ia berkarakter *Wetmatigheid Van Bestuur* (pemerintahan berdasarkan hukum), *Grondrechten bescherming* (perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia), *Machtsverdeling* (pemisahan kekuasaan), dan *Rechterlijke Controle* (kontrol hukum).⁴ Maka bisa dipahami disini bahwa konsep negara hukum merupakan konsep yang sangat dinamis dan akan senantiasa berkembang dan berubah untuk menyesuaikan kebutuhan masyarakat. Meskipun konsep

⁴ Oemar Seno Adji, *Prasaran dalam Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Seruling Masa, 1966), h. 24.

negara hukum itu dinamis dan terus berkembang⁵ terdapat satu kesamaan ide atas konsep tersebut, yakni “*governance not by man but by the law*”⁶, yang berarti pemerintahan tidak berdasarkan manusia namun berdasarkan hukum. Hal ini tidak hanya berlaku pada orang-orang yang mengaplikasikannya, akan tetapi juga bagi para pembuat hukum itu sendiri. Dengan demikian, diharapkan segala tindakan baik yang dilakukan oleh warga negara ataupun penguasa atau pemerintah tidak lepas dari hukum.

Konsepsi mengenai keberadaan peradilan administrasi (*administrative rechtspraak*) adalah mencegah terjadinya maladministrasi dan berbagai bentuk penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pemerintah dalam menjalankan fungsinya (*bestuurfunctie*).⁷ Selain itu, juga untuk melakukan perlindungan hukum, tentunya tidak hanya dimaknai hanya untuk sepihak saja, yakni untuk melindungi warga negara dari tindakan penguasa/pemerintah yang merugikannya. Melainkan juga untuk melindungi penguasa/pemerintah dalam melaksanakan tindakannya yang dilakukan sesuai dengan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.⁸ Secara konsep, jika kita membicarakan keberadaan suatu peradilan administrasi, maka pelaksanaannya harus memenuhi sedikitnya-

⁵ Imam Soebechi, *Hak Uji Materiil*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), h. 8-10.

⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010), h. 26.

⁷ W. Riawan Tjandra, *Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015), h. 1.

⁸ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1992), h. 7-8. Lihat Pendapat Thorbecke dan Buys, menurut Thorbecke, penentuan kewenangan absolut PTUN berdasar pada letak pokok sengketa (*fundamentum petendi*). Namun, Buys tidak sependapat dengan argumentasi tersebut, titik tolak penentuan kompetensi bukan terletak pada pokok sengketa. Meskipun *objectum litis* terletak dalam ranah hukum publik, namun ada implikasi kerugian yang diderita oleh seseorang atau badan hukum perdata (menyangkut hak privat), kewenangan mengadili terletak pada pengadilan perdata (peradilan umum). W. Riawan Tjandra, “Pergeseran Wewenang Peradilan Tata Usaha Negara Atas Penetapan Parpol Peserta Pemilu”, *Jurnal Yudisial* 6, no. 2, (2013): 159-172.

dua syarat, yakni: Tidak memihak atau berat sebelah walaupun pemerintah yang menjadi salah satu pihak dan orang-orangnya atau petugas-petugasnya haruslah terdiri dari ahli-ahli dalam bidang tersebut.⁹

Indonesia merupakan salah satu negara yang mengadakan peradilan administrasi (*administrative rechtspraak*) dalam kehidupan bernegaranya, peradilan administrasi ini lazim disebut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Adapun keberadaan PTUN di Indonesia secara kelembagaan seyogyanya mengikuti model peradilan administrasi khas Belanda yang diatur dalam *Wet Administratief Rechtspraak Overheids-Beschikking* (AROB) yang sifatnya sebagai peradilan khusus dengan kewenangan sangat terbatas.¹⁰ Kemudian hal ini- secara filosofis, yuridis, dan sosiologis mulai sedikit diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang kemudian dilaksanakan secara mandiri melalui undang-undang tersendiri di tahun 1986, yakni melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). UU PTUN juga turut mengalami perubahan sebanyak dua kali, melalui: Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang selanjutnya kita sebut UU PTUN.

Dalam kerangka pikir yang sederhana, UU PTUN senantiasa dinilai sebagai suatu hukum formil. Hal tersebut memang benar, namun sebagian pengaturan yang terdapat di dalam UU PTUN ternyata turut mengandung beberapa pengaturan yang sifatnya materiil. Contoh pengaturan ini dapat kita lihat dalam pemaknaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), meliputi

⁹ Moh Kusnadi, dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Op.Cit, h. 133.

¹⁰ Bagir Manan, "Masa Depan Peradilan Tata Usaha Negara", *Makalah disampaikan pada Sarasehan Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung, 2009, h. 34-35.

pengaturan definisi dari KTUN, apa saja yang dapat digolongkan sebagai KTUN, sampai dengan KTUN fiktif. Menyusul hal tersebut, di tahun 2014 diberlakukan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) Adapun keberlakuan UU AP ini ditentukan sebagai hukum materiil dari UU PTUN.¹¹ Kehadiran UU AP, sesungguhnya banyak menggeser dan memperluas beberapa paradigma UU PTUN, utamanya objek sengketa yang akhirnya juga menggeser kompetensi absolut dari PTUN. Salah satu objek sengketa PTUN yang diperluas oleh UU AP ialah mengenai KTUN.

Berdasarkan ketentuan UU PTUN, KTUN sebagai objek sengketa hanya diartikan sebagai penetapan tertulis saja. Namun, pasca berlakunya UU AP, yakni melalui ketentuan Pasal 87 huruf a UU AP, makna KTUN diperluas dengan ada tambahan frasa "... yang mencakup tindakan faktual". Jika dilihat sekilas maka perluasan makna tersebut memberikan dampak positif, bahwasannya segala tindakan pemerintah turut menjadi kompetensi absolut PTUN. Sayangnya, di dalam rezim UU AP tidak dijelaskan dengan baik mengenai apa itu tindakan faktual. UU AP hanya mengatur perihal "tindakan administrasi pemerintahan" dalam Pasal 8 UU AP. Padahal dalam perdebatan secara teoritis, ada yang menganggap bahwa tindakan faktual merupakan tindakan pemerintah yang tidak dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum tertentu. Akan tetapi, ada juga yang mengatakan bahwa tidaklah ada yang namanya konsep tindakan faktual, karena bagaimanapun juga tindakan pemerintah akan selalu menimbulkan akibat hukum – baik yang secara aktif maupun pasif.

Kerancuan normatif diatas ternyata turut berimplikasi kepada penyelesaian sengketa Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad*), yakni mengenai objek sengketa pada perkara

¹¹ Lihat bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

(*objectum litis*). Perluasan makna tersebut ternyata tak hanya memberikan pengaruh terhadap PTUN saja, melainkan juga kepada Pengadilan Negeri (PN) pada kasus perdata, yang akhirnya juga berdampak kepada hukum mana yang harus diterapkan (*fundamentum petendi*). Pada konteks “tindakan” atau “perbuatan” yang merujuk ke tindakan pemerintah yang merugikan masyarakat, sejatinya masih diadili di PN.

Istilah sengketa yang merujuk ke tindakan atau perbuatan pemerintah yang merugikan masyarakat – dalam kacamata hukum administrasi disebut sebagai *Onrechtmatige Overheidsdaad* (OOD). Namun, sebelum dikeluarkannya UU AP, sengketa dengan karakter OOD masih menjadi kompetensi absolut dari PN. Akan tetapi istilah yang digunakan bukan OOD melainkan sengketa perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigheidsdaad*), yang esensinya merujuk kepada gugatan ganti rugi. Selain melalui pengaturan diatas, terdapat pula ketentuan mengenai penyelesaian OOD yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung (MA), yakni Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Akan tetapi, PERMA tersebut juga tidak terlalu membantu untuk menyelesaikan permasalahan yang terdapat di dalam UU PTUN dan UU AP. Justru kehadiran PERMA *a quo* lebih menguatkan rezim UU PTUN dalam mengadili perkara, bahkan PERMA tersebut sama sekali tidak menyebutkan atau menjelaskan pengertian tindakan faktual sebagaimana yang tercetus di dalam UU AP.

Secara spesifik, sengketa OOD merupakan sengketa dengan pemerintah di satu pihak, dan masyarakat di pihak lainnya. Lumrahnya, masyarakat-lah yang dirugikan atas perbuatan tertentu dari pemerintah. Dengan perbedaan kedudukan yang demikian, maka idealnya sengketa OOD diadili di PTUN. Namun, terhitung hingga saat ini, masih banyak perkara dengan karakter OOD yang masih diadili di PN. Oleh karenanya kita dapat melihat

adanya beberapa permasalahan mengenai kerancuan normatif mengenai objek sengketa serta pengadilan apa (kompetensi absolut) yang berwenang untuk mengadili sengketa OOD.

Perumusan Masalah

Berangkat dari uraian latar belakang permasalahan diatas, maka dalam penulisan ini terdapat beberapa rumusan masalah yang hendak dibahas, yakni meliputi:

1. Bagaimana konsep tindakan pemerintah dan sengketa OOD?
2. Bagaimana mekanisme ideal untuk mengadili sengketa OOD?

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan dalam penulisan ini ialah analisis-deskriptif.

Tindakan Pemerintah (*Bestuurhandeling*) dan *Onrechtmatigheid Overheids Daad* (OOD)

1. Tindakan Pemerintah (*Bestuurhandeling*): *Rechtshandeling* dan *Feitelijkehandeling*

Ditinjau dari segi pelaksanaannya, pemerintahan/pemerintah mencakup dua artian, yakni artian yang luas dan artian yang sempit. Pemerintahan dalam arti luas (*government in broader sense*) meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.¹² Sehubungan dengan hal itu, pemerintahan dalam artian yang

¹² Sri Soemantri, "Kekuasaan dan Sistem Pertanggungjawaban Presiden Pasca Perubahan UUD 1945", *Makalah disampaikan pada Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, yang diselenggarakan oleh Depkumham bekerja sama dengan FH Unair dan Kanwil Depkimham Prov. Jawa Timur, tanggal 9-10 Juni, 2004, h. 8.

sempit hanya mencakup ke dalam pengertian eksekutif sebagai pelaksana undang-undang (*bestuur*).¹³ Berdasarkan karakternya, kekuasaan eksekutif memiliki karakter sebagai alat kelengkapan negara dan oleh karenanya kekuasaan eksekutif dapat kita nilai “bertindak atas nama negara”. Singkatnya, tindakan eksekutif dalam porsinya sebagai alat kelengkapan negara juga diartikan sama dengan tindakan negara. Di saat yang sama, eksekutif juga mungkin untuk melakukan banyak tindakan yang sifatnya mandiri di bidang pengaturan (*regelen*) atau pelaksanaan (*besturen*).¹⁴ Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah diberikan kebebasan bertindak sepanjang tindakan tersebut telah diatur dalam norma tertulis. Namun atas dasar pengaturan norma dan kewajiban untuk melaksanakan tindakan negara tersebut, seringkali tindakan pemerintah memiliki tendensi untuk merugikan masyarakat.¹⁵

Mengenai istilah tindakan, maka penulis memandang bahwa istilah tindakan memiliki arti yang sama dengan perbuatan. Biasanya, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, pemerintah memang melakukan banyak sekali tindakan. Dalam hal ini, perlu dipahami bahwa ketika pemerintah melakukan tindakan tertentu, tindakan tersebut dapat berada di dua lingkup hukum sekaligus. Yakni hukum privat dan hukum publik. Sehingga dalam menangani sengketa akibat tindakan pemerintah selain dilihat *objectum litis* (objek sengketa), maka harus dilihat pula hukum yang semestinya digunakan untuk mengadili sengketa tersebut (*fundamentum petendi*).¹⁶ Apakah harus menggunakan hukum privat ataukah hukum publik? Jika pokok sengketa berada di lapangan hukum privat maka yang memutus ialah

¹³ Amrah Muslimin, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1985), h. 83.

¹⁴ Bagir Manan, dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1997), h. 159.

¹⁵ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1982), h. 74.

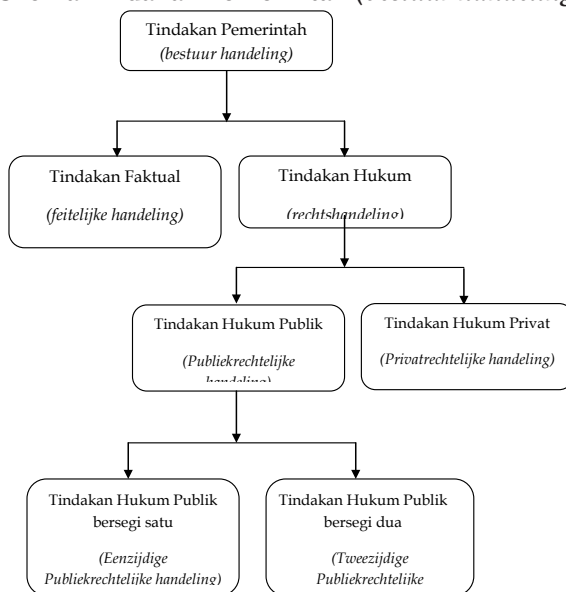
¹⁶ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), h. 176.

hakim perdata dalam pengadilan perdata, sebaliknya jika pokok sengketanya berada di lapangan hukum publik, maka yang memutuskan ialah hakim administrasi.¹⁷

Dalam pandangan Utrecht¹⁸, tindakan pemerintah (*bestuur handeling*) dibagi menjadi dua jenis, yakni: perbuatan faktual (*feitelijke handeling*) dan perbuatan hukum (*rechtshandeling*). Perbuatan faktual (*feitelijke handeling*) adalah suatu perbuatan yang tidak dimaksudkan untuk melahirkan akibat hukum, sedangkan perbuatan hukum (*rechts handeling*) dimaksudkan untuk melahirkan akibat hukum.¹⁹

Guna mempermudah memahami hal tersebut, Penulis akan uraikan melalui skema sebagai berikut:

Skema Tindakan Pemerintah (*bestuur handeling*)



¹⁷ Thorbecke sebagaimana dikutip oleh Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan-9, Jakarta, Ichtiar Baru, 1990, hal. 201.

¹⁸ Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1994, h. 86.

¹⁹ Maftuh Effendi, *Dinamika Yurisdiksi Peradilan Administrasi*, (Bandar Lampung, Pusaka Media, 2017), h. 46-47.

Membahas skema tersebut, Tindakan Pemerintah dibagi menjadi 2 (dua), yaitu Tindakan Faktual (*feitelijke handeling*) dan Tindakan Hukum (*rechtshandeling*). Mengenai istilah tindakan, maka penulis memandang bahwa istilah tindakan memiliki arti sama dengan perbuatan. Biasanya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, pemerintah memang melakukan banyak sekali tindakan. Dalam pandangan Utrecht, tindakan pemerintah dibagi menjadi dua jenis, yakni: perbuatan faktual (*feitelijke handeling*) dan perbuatan hukum (*rechtshandeling*).²⁰ Mengenai tindakan faktual, disebutkan oleh Utrecht bahwasannya tindakan tersebut ialah tindakan biasa, yang tidak dimaksudkan atau tidak menimbulkan suatu akibat hukum.²¹

Apa yang disampaikan oleh Utrecht tersebut kemudian dikomentari oleh Philipus M. Hadjon²², bahwa tindakan faktual yang digolongkan sebagai tindakan yang tidak dimaksudkan atau tidak menimbulkan suatu akibat hukum, adalah pandangan yang berlebihan, karena secara konseptual-tidak ada perbuatan atau tindakan pemerintah yang dalam jabatannya, tidak menimbulkan suatu akibat hukum. Sedangkan untuk tindakan atau perbuatan hukum, jelas pengertiannya mengacu kepada suatu perbuatan atau tindakan yang menimbulkan akibat hukum. Dalam pelaksanaannya, kedua tindakan – baik yang faktual maupun yang hukum, tidak hanya dibatasi dalam tindakan yang sifatnya aktif saja, melainkan juga tindakan yang pasif atau diam. Terminologi Tindakan hukum berasal dari ajaran dalam hukum perdata (*het word rechtshandeling is onleend aan de dogmatiek van het burgerlijke recht*) dan kemudian digunakan dalam hukum administrasi negara dengan terminologi Tindakan hukum

²⁰ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, loc.cit, h. 86.

²¹ *Ibid*, h. 86-87.

²² Agus Budi Susilo, "Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan/ Atau Pejabat Pemerintahan dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum dan Peradilan* 2, no. 2 (2013): 294. <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.2.2.2013.291-308>

administrasi (*administratieve rechtshandeling*) yang menurut Romeijn diartikan suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi), akibat hukumnya adalah penciptaan hubungan hukum baru, perubahan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada.²³

Pada lapangan tindakan hukum (*rechtshandeling*) atau perbuatan hukum ini, kemudian dibagi lagi dalam lapangan yang privat (*Privatrechtelijke handeling*) dan publik (*Publiekrechtelijke handeling*).²⁴ Keduanya pun bisa saja menimbulkan akibat hukum – sepanjang hal itu dilakukan oleh seseorang dalam kapasitasnya menduduki jabatan di pemerintahan, dan menjalankan tugas pemerintahan. Dalam lapangan hukum publik, terdapat perbuatan yang bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*) dan bersegi dua (*tweetzijdige publiekrechtelijke handeling*).²⁵ Pada segi satu, perbuatan pemerintah itu diadakan berdasarkan suatu wewenang – yang kemudian kita maknai sebagai KTUN dalam artian penetapan tertulis, yang sifatnya konkrit, individual bahkan final. Sedangkan pada segi dua, perbuatan pemerintah itu ada akibat suatu perjanjian berdasarkan hukum publik (*kort verband contract*). Dalam perbuatan segi dua, pemerintah biasanya bertindak sebagai pemberi kerja dengan individual yang bukan pemerintah atau masyarakat yang bertindak sebagai pekerja.²⁶

Pengaturan UU PTUN menyebutkan pemaknaan KTUN ialah: *suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,*

²³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), h. 81-82.

²⁴ M.A Moegni Djojodirjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta:Pradnya Paramita, 1979), h. 184.

²⁵ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi.Op.Cit*, h. 91.

²⁶ *Ibid*, h. 93.

yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.²⁷ Selain pengertian, ada pula batasan mengenai apa saja yang bisa masuk dalam klasifikasi KTUN. Pengertian KTUN diatas tidak mencakup: Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata; Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum; Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan; Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana; Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia; Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.²⁸

Sehubungan dengan hal tersebut, “makna” KTUN yang termaktub dalam UU PTUN “diperluas” melalui Pasal 87 UU AP, yang pasal tersebut menyatakan bahwa makna KTUN di dalam UU PTUN harus dimaknai sebagai: (a) penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; (b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; (c) berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; (d) bersifat final dalam arti lebih luas; (e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau (f) Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat. Serta dibagian Penjelasan UU AP, pengaturan tersebut dinilai: “cukup jelas” oleh pembentuk undang-undang, kecuali di bagian huruf d mengenai: Yang dimaksud dengan “final dalam arti luas” mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang.

²⁷ Lihat Ketentuan Pasal 1 angka 9 UU PTUN.

²⁸ Lihat Ketentuan Pasal 2 UU PTUN.

Salah satu hal yang paling krusial dalam perluasan makna KTUN tersebut salah satunya berada di bagian Pasal 87 huruf a UU AP yang masih bertalian dengan kompetensi absolut PTUN untuk mengadakan *penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual*. Secara gramatikal – hemat penulis, pengaturan tersebut cukup membingungkan, dan di saat yang sama multitafsir mengenai objek sengketa PTUN yang dimaksud (*objectum litis*). Sebenarnya apakah objek yang dimaksud oleh Pasal 87 huruf a UU AP itu: Penetapan Tertulis yang menjadi dasar Tindakan Faktual? Ataukah masih terjadi pemisahan yang tegas antara objek: Penetapan Tertulis dan Tindakan Faktual? Ketentuan tersebut sekiranya tidak gamblang dan kurang efektif. Karena melahirkan perdebatan atas objek yang dimaksud. Ada beberapa pemahaman atas *objectum litis* yang penulis tangkap dari pengaturan tersebut: **Pertama**, Penetapan tertulis (sebagaimana yang dianut dalam UU PTUN), **Kedua**, Tindakan faktual yang tidak mengacu kepada suatu penetapan tertulis, dan **Ketiga**, Tindakan faktual yang mengacu kepada suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan terlebih dahulu, sehingga yang menjadi objek ialah penetapan tertulis yang melahirkan tindakan faktual tersebut.

2. *Onrechtmatigheid Overheids Daad (OOD)*

Baik tindakan hukum ataupun tindakan faktual – baik yang secara aktif maupun pasif dapat menimbulkan sengketa antara pejabat dengan masyarakat. Apabila yang dirugikan ialah masyarakat, maka akan muncul sengketa perbuatan melawan hukum oleh pemerintah atau perbuatan melawan hukum oleh penguasa atau dalam bahasa Belanda disebut: *onrechtmatigheid overheids daad* (OOD). Akar pemaknaan OOD sesungguhnya berasal dari lapangan hukum perdata yakni dari *onrechmatigheidsdaad* (perbuatan melawan hukum).

Sehubungan dengan itu, peristilahan OOD sebenarnya telah ada sejak tahun 1991. Hal tersebut diatur melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 1991 tentang

Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang mana didefinisikan Sengketa Tata Usaha Negara adalah perselisihan perdata yang terdaftar pada Pengadilan Negeri sebagai *perkara OOD*. Termasuk perkara OOD adalah: “.. *a. gabungan beberapa gugatan (samenloop van vorderingen) yang didalamnya terdapat tuntutan pokok agar KTUN dinyatakan batal atau tidak sah, tuntutan pokok dimaksudkan sebagai dasar menuntut ganti rugi berdasar Pasal 1365 KUHPerdata. b. perkara OOD yang tuntutannya bersifat tunggal (tidak digabung dengan tuntutan lain (ganti rugi), yaitu hanya agar suatu KTUN dinyatakan batal atau tidak sah.*” Pengaturan OOD dalam SEMA tersebut termasuk juga mengenai suatu penetapan tertulis, yakni KTUN. Namun, terdapat pemisahan rezim hukum pengujiannya, jika mengenai tuntutan sah tidaknya suatu KTUN di PTUN sedangkan jika mengenai ganti kerugian di Pengadilan Negeri (Pengadilan Perdata).

Pada praktiknya saat ini, dapat dipahami bahwa OOD seringkali diadili di PN dengan batu ujinya menggunakan rumusan Pasal 1365 KUHPerdata yang menyatakan bahwa: “*setiap perbuatan melawan hukum, yang oleh karenanya menimbulkan kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena kesalahannya menyebabkan kerugian itu.*” Akan tetapi, kalau kita pahami secara ekstensif pengaturan tersebut diterapkan apabila yang bersengketa adalah orang perorangan. Lagipula, rumusan yang termaktub dalam pasal tersebut, sejatinya tidak mengatur penjelasan rinci mengenai “perbuatan melawan hukum” melainkan poinnya lebih merujuk kepada kerugian akibat perbuatan melawan hukum. Sedangkan yang menjadi *entry point* dalam sengketa OOD adalah perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dan hal tersebut menimbulkan kerugian pada masyarakat.

Otomatis, antara konstruksi hukum perdata sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1365 KUHPerdata *onrechtmatigheidsdaad* dengan konstruksi *onrechtmatigheid overheidsoverdaad* di PTUN

berbeda dalam tingkat kedudukan para pihak. Dimana, yang satu antara masyarakat dengan masyarakat, sedangkan yang lainnya ialah antara pemerintah dengan masyarakat - meskipun memang terdapat persamaan berupa gugatan atas kerugian tertentu. Hal inilah yang menunjukkan sukarnya mengatasi permasalahan OOD, baik di PN maupun di PTUN. Sebagaimana yang disampaikan di atas, setelah keluarnya UU AP, kompetensi absolut PTUN “dinilai” menjadi semakin luas karena akhirnya PTUN memiliki kompetensi absolut untuk mengadili tindakan pemerintah (tindakan hukum dan tindakan faktual) termasuk kepada OOD.²⁹

Suatu tindakan akan senantiasa mendatangkan potensi merugikan orang lain. Hal ini juga berlaku sama dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, yang akan selalu berpotensi merugikan masyarakat. Yang pada konteks ini bisa diartikan sebagai tindakan melawan hukum atau perbuatan melawan hukum. dimana frasa “melawan hukum” menjadi isu sentralnya. Frasa melawan hukum sebenarnya tidak pernah jelas sejarah pembentukannya.³⁰ Namun, frasa ini tumbuh melalui postulat *contra legem facit qui id facit quod lex prohibet; in fraudem vero qui, salvis verbis legis, sententiam ejus circumuenit*, yang artinya seseorang dinyatakan melawan hukum ketika perbuatan yang dilakukan adalah suatu yang dilarang hukum.³¹ Lebih jauh, postulat tersebut juga memberlakukan postulat lain yakni *in quo quis delinquit, in eo de jure est puniendus*, yakni siapa yang melawan hukum maka ia harus dihukum.³² Karena bagaimanapun juga perbuatan setiap orang tidak boleh merugikan orang lain.³³ Pengertian dasar atas perbuatan

²⁹ Lihat ketentuan Pasal 1 angka 8, Pasal 87 huruf a, serta Bagian Penjelasan Umum UU AP

³⁰ Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S Hiarej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidan, Teori, Asas dan Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Penerbit, 2021), h. 123

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

melawan hukum yang sesungguhnya mengatur hubungan atau sengketa antar orang-perorangan biasa tersebut, kemudian diadopsi menjadi OOD, yang mana pihak yang berhubungan atau bersengketa ialah antara penguasa (pemerintah) dengan masyarakat.

Namun, dalam konteks OOD dan tindakan hukum serta faktual ini, Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati tidak sepakat dengan menjumbuhkan istilah OOD dengan sengketa administrasi negara yang berupa tindakan faktual, berikut tabel uraiannya:³⁴

	Sengketa TUN Tindakan Faktual	OOD (<i>Onrechtmatige Overheidsdaad</i>)
Dasar Kompetensi	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan	Yurisprudensi Analogi Pasal 1365 BW
Isu Hukum	Legalitas (keabsahan) Tindakan asas negara hukum Kerugian yang timbul	Melanggar Hukum <i>Asas nemimen laedere</i>
Tolok Ukur	Legalitas: Peraturan Perundang-undangan dan AAPUB	Peraturan formil dan kepatuhan yang berlaku dalam masyarakat
Karakter Hukum Sengketa	Sengketa Hukum Publik	Sengketa hukum perdata
Pengadilan yang berwenang	PTUN	Peradilan umum

³⁴ Agus Budi Susilo, "Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan/ Atau Pejabat Pemerintahan dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum dan Peradilan* 2, no. 2 (2013): 291-308. <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.2.2.2013.291-308>.

Berdasarkan tabel diatas, maka dapat dipahami bahwa sengketa administrasi negara yang berupa tindakan faktual berbeda dengan *onrechtmatige overheidsdaad*. Terdapat perbedaan yang sangat mendasar diantara keduanya yakni, *pertama*, isu hukum tindakan faktual adalah legalitas (keabsahan) dari tindakan pemerintah sedangkan *kedua*, OOD adalah mengenai kerugian berdasar asas *neminem laedere*. Hal tersebut berimplikasi pada pemisahan kompetensi absolut terhadap pengujian Tindakan faktual di PTUN dan OOD di Peradilan Umum.³⁵

Mekanisme yang Ideal dalam pengujian OOD

Paska diundangkannya UU AP, Mahkamah Agung mengeluarkan Perma Nomor 2 Tahun 2019 yang pada pokoknya mengatur bahwa sengketa Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah merupakan Tindakan pemerintahan yang menjadi Kewenangan peradilan administrasi. Hal tersebut sejalan dengan penjelasan Pemerintah dalam pembentukan rancangan UU PTUN tanggal 29 April 1986, yang mana tujuan dibentuknya PTUN adalah dalam rangka menyelesaikan sengketa pemerintah dengan warga negara sebagai akibat dari adanya tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) yang dianggap melanggar hak warga negara dengan tujuan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.³⁶ Bahkan ketentuan Pasal 85 UU AP telah mengamanatkan untuk mengalihkan gugatan (dengan catatan: yang belum diperiksa) ke PTUN, namun hal ini belum berlaku secara efektif, karena masih banyak sekali gugatan yang tetap diputuskan di dalam lingkup Peradilan Umum.

Dari sekian pengaturan-pengaturan mengenai OOD, bisa dilihat bahwa terjadi kekaburan atau bahkan multi-tafsir dari

³⁵ Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara "Transformasi dan Refleksi"*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h. 136.

³⁶ Paulus Rudy C.S dan Anna Erliyana, "Relevansi Teori Oplissing dalam Penanganan Sengketa Terkait Keputusan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", *Jurnal Konstitusi*, Vol 19, No. 2, (Juni 2022): h. 434

segi “objek” (objectum litis) kompetensi absolut antara PN dan PTUN, khususnya mengenai tindakan faktual dan OOD. Jika diamati, UU AP – khususnya dalam Pasal 87 huruf a sesungguhnya menghendaki pergeseran paradigma yang cukup mendasar terkait objek yang dapat diuji dalam kompetensi absolut PTUN (objectum litis). Dimana, secara implisit UU AP merumuskan setiap tindakan pemerintah, baik yang berupa KTUN tertulis dan tidak tertulis harus dimaknai sebagai “tindakan pemerintah” sampai dengan OOD agar bisa diuji di PTUN – dan tidak lagi menjadi kompetensi absolut dari Peradilan Umum.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, hingga saat ini sebagian besar perkara dengan karakter OOD masih diperiksa, diadili dan diputuskan di PN. Namun di saat yang sama pula, perkara OOD juga diperiksa, diadili, dan diputuskan di PTUN. Berikut terdapat beberapa contoh putusan mengenai pengujian atas OOD antara Pejabat pemerintahan dengan masyarakat di PN dan PTUN yang penulis temukan di Direktori Putusan Mahkamah Agung³⁷, yakni:

1. **Putusan PN (Perdata) di tingkat pertama dan tingkat banding** yang mengabulkan permohonan untuk mengadili OOD terkait kompetensi absolut. Dinyatakan bahwa PN yang bersangkutan berwenang mengadili perkara, meliputi: Putusan Nomor: 47/PDT/2020 PT BNA; Putusan Nomor: 160/PDT/2021/PT MND; Putusan Nomor: 756/Pdt.G/2020/PN Mdn; Putusan Nomor: 3293/K/Pdt/2020;
2. **Putusan PN (Perdata) di tingkat pertama dan tingkat banding** yang menolak permohonan untuk mengadili OOD terkait kompetensi absolut. Dinyatakan bahwa PN yang bersangkutan tidak berwenang mengadili perkara serta gugatan dinyatakan tidak dapat diterima (*Niet Onvankelijke Verklaard*) atau N.O, meliputi: Putusan Nomor: 8/Pdt.G/2020/

³⁷ Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, diakses melalui <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/>.

PN Sbg; Putusan Nomor:10/Pdt.G/2021/PN Mjy; Putusan Nomor: 101/PDT/2019/PT JAP; Putusan Nomor: 105/PDT/2021/PT SBY; Putusan Nomor: 189/Pdt.G/2021/PN Ptk; Putusan Nomor: 556/Pdt/2020/PTMDN; Putusan Nomor: 1042/Pdt.G/2020/PN Sby.

3. Putusan PTUN yang menolak permohonan untuk mengadili tindakan OOD serta gugatan dinyatakan tidak dapat diterima (*Niet Onvankelijke Verklaard*) atau N.O, meliputi: Putusan Nomor 14/G/TF/2020/PTUN.SRG; Putusan Nomor 11/G/TF/2021/PTUN.BKL

Terdapat kesamaan antara beberapa putusan di atas, yang mana kesemuanya menggunakan definisi OOD dalam masing-masing perkara. Selain kesamaan, tentu diantara terdapat perbedaan yang sangat menonjol, yakni mengenai asas hukum acara dari PTUN dan PN Perdata. Perbedaan asas bisa kita spesifik-kan dalam hal pembuktian. Berikut adalah tabel perbandingannya:

No	PTUN	PN (Perdata)
1	Pembuktian Bebas ³⁸	<i>Actori In Cumbit Probatio</i> ³⁹
2	<i>Negatief Wettelijk Bewijs Theorie</i> ⁴⁰	<i>Positive Wettelijk</i> ⁴¹
3	Hakim bersifat Aktif ⁴²	Hakim bersifat Pasif ⁴³

Berdasarkan perbandingan ketiga asas tersebut, tentu mekanisme pembuktian OOD yang dilakukan di PTUN dan PN berbeda. Lebih-lebih, OOD yang berkarakter sengketa antara

³⁸ Memberikan kewenangan kepada Hakim untuk menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian.

³⁹ Yang menggugat, ialah yang membuktikan.

⁴⁰ Pembuktian menggunakan minimal dua alat bukti yang sah ditambah keyakinan hakim

⁴¹ Pembuktian yang benar hanya berdasarkan undang-undang

⁴² Juga dikenal sebagai asas *dominis litis*, yang hakim bersifat aktif di PTUN untuk menyeimbangkan kedudukan para pihak.

⁴³ Ruang lingkup perkara persidangan ditentukan oleh para pihak yang bersengketa, dan atas hal tersebut hakim tidak ikut campur.

pejabat pemerintah dengan masyarakat memiliki kedudukan yang berbeda. Yang dalam hal ini penulis yakini bahwa dalam suatu sengketa, kedudukan para pihak menjadi penting untuk di perhitungkan. Dalam sengketa OOD antara pemerintah dengan masyarakat, maka jelas pihak yang lebih kuat ialah pemerintah. Oleh karenanya, salah satu asas yang dianut di PTUN ialah asas *dominis litis*, dimana hakim bertindak aktif untuk menjembatani dan mempersamakan kedudukan para pihak yang bersengketa. Namun, tentunya hal ini tidak terjadi di dalam PN perdata, yang mana hakim di PN perdata cenderung bersifat pasif.

Kalau merujuk ke beberapa rezim peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai OOD, maka idealnya perkara OOD masuk ke dalam kompetensi absolut PTUN dan bukan PN.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka pertama-tama perlu adanya pemahaman terhadap Pasal 87 huruf a UU AP, apa yang dimaksud dengan tindakan faktual? Tindakan Faktual harus dimaknai juga sebagai Tindakan Pemerintahan atau Administrasi Pemerintahan, lalu kemudian apakah Tindakan Faktual tersebut harus didahului dengan penetapan tertulis atau merupakan pelaksanaan dari penetapan tertulis sebagaimana beberapa pendapat dari para sarjana?⁴⁴. Jika menurut pendapat Penulis, yang dalam hal ini juga pernah disampaikan dalam sidang perkara Nomor: 15/G/TF/2022/PTUN.YK sebagai ahli Penggugat yang mana dijelaskan bahwa *objectum litis* OOD ialah tindakan faktual baik yang didahului dengan suatu penetapan tertulis maupun tidak. Sehingga secara tegas, selain Tindakan faktual juga dimaknai sebagai Tindakan administrasi pemerintahan, Tindakan tersebut tidak harus didahului dengan penetapan tertulis. Jika kita mengartikan *objectum litis* pada

⁴⁴ Muhammad Adiguna Bimasakti, "Onrechtmatig Overheidsdaad oleh Pemerintah dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum Peratun*, Vol 1, No. 2, (2018): h. 273

Pasal 87 huruf a ialah penetapan tertulisnya, maka perluasan makna KTUN dalam UU AP sebagaimana yang kita pahami saat ini menjadi tidak relevan. Pengaturan Pasal 87 huruf a UU AP menjadi antinomi tersendiri, lebih jelasnya pengaturan tersebut justru sia-sia. Karena jikalau kita maknai bahwa tindakan faktual yang notabene sebagai suatu tindakan yang seharusnya tidak menimbulkan akibat hukum – meskipun hal tersebut tidak mungkin karena pejabat dalam kapasitasnya sebagai pejabat segala tindakannya akan menimbulkan akibat hukum – justru dapat menjadi objek sengketa di PTUN, maka esensi yang sedemikian rupa telah menjadi satu-kesatuan dengan KTUN dan perbuatan hukum pemerintah, sebagaimana yang telah diatur di dalam UU PTUN.

Sedangkan mengenai tuntutan ganti rugi, dalam hukum administrasi atau dalam hal ini dalam hukum acara PTUN, ganti rugi merupakan suatu aturan atau tuntutan tambahan (*accessoir*) dan bukan sesuatu yang mutlak (*affirmative*).⁴⁵ Pengaturan tuntutan ganti rugi PTUN di Indonesia telah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara (PP Ganti Rugi PTUN). Di dalam aturan tersebut dinyatakan bahwa besaran ganti rugi ditentukan secara limitatif sebesar Rp. 250.000,00 sampai dengan Rp. 5.000.000,00. Hingga saat ini, ketentuan tersebut belum diubah dan masih berlaku. Hal ini tentu berbeda dengan tuntutan ganti rugi yang ada dalam lingkup PN perdata, karena besaran ganti rugi ditentukan oleh para pihak. Sehingga tidak ada limitasi nominal ganti kerugian, semuanya diserahkan kepada para pihak.

Mengenai tuntutan ganti rugi dalam perkara OOD disini bisa kita ambil dua alternatif, yakni: *pertama*, melalui SEMA Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumuan Hasil Rapat

⁴⁵ Maftuh Effendi, "Tuntutan Ganti Rugi pada Peradilan Administrasi", *Jurnal Perspektif*, Vol. XV, No. 4, (2010), h. 412.

Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, yang mana dinyatakan bahwa dalam mengadili OOD jumlah tuntutan maksimal ganti rugi tidak dibatasi sebagaimana diatur dalam PP Ganti Rugi PTUN, PP Tersebut hanya berlaku bagi sengketa keputusan tertulis atau *kedua*, ganti kerugian tetap dilakukan di PN Perdata, namun yang menilai isu keabsahan ialah mengenai OOD ialah PTUN.

Oleh karena itu, putusan PTUN mengenai isu keabsahan dapat digunakan sebagai dasar dan acuan untuk menuntut ganti kerugian. Tetapi, hemat penulis – alternatif pertama seharusnya menjadi hal yang patut dipertimbangkan, meski dalam praktik sulit untuk diterapkan, mengingat prinsip *self respect* dalam PTUN dan pelaksanaan Putusan yang sulit. Namun terlepas dari kesulitan tersebut, munculnya SEMA tersebut sesuai dengan adagium *ubi ius ibi remedium* dan sesuai dengan asas *contante justitie*, yakni asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan. Sederhananya, para pihak bisa menyelesaikan permasalahan atau sengketa secara cepat, sederhana dengan biaya ringan melalui satu badan peradilan saja. Namun, disini juga penulis sadari bahwa dalam konteks ini terjadi pertentangan antara asas *contante justitie* dengan tuntutan ganti rugi di PTUN yang sifatnya *accessoir*. Dan berkaitan dengan upaya administrasi (*administratief beroep*), terhadap Tindakan faktual/tindakan administrasi pemerintahan yang belum dilaksanakan tidak perlu upaya administrasi, sedangkan jika sudah dilaksanakan perlu adanya upaya administrasi.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut di atas, Penulis mengambil kesimpulan bahwa dinamika pengaturan OOD berdasarkan ketentuan Pasal 87 huruf a UU AP maupun PERMA mengenai Tindakan Faktual (*feitelijke handeling*) harus dimaknai

sebagai Tindakan Administrasi Pemerintahan (*administratieve rechtshandeling*), baik yang didahului dengan suatu penetapan tertulis (*bersifat aktif*) maupun tidak (*pasif*). Mengenai pengaturan ganti rugi, berdasarkan prinsip *ubi ius ibi remedium*, disesuaikan dengan nilai kerugian dan berkaitan dengan upaya administrasi (*administratief beroep*), terhadap Tindakan faktual/tindakan administrasi pemerintahan yang belum dilaksanakan tidak perlu upaya administrasi, sedangkan jika sudah dilaksanakan perlu adanya upaya administrasi.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Adiguna Bimasakti, Muhammad, “Onrechtmatig Overheidsdaad oleh Pemerintah dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Hukum Peratun*, Vol 1, No. 2, (2018): h. 273

file:///C:/Users/Hengky/Downloads/admin,+Naskah+JHP+7+-+PMH+oleh+Pemerintah+(OOD)+DALAM+UU+AP+-+Bima+Rev-%20(1).pdf

Effendi, Maftuh, “Tuntutan Ganti Rugi pada Peradilan Administrasi”, *Jurnal Perspektif*, Vol. XV, No. 4, (2010), h. 412., djupri,+Maftuh+Effendi+2010+Oktober.pdf

Susilo, Agus Budi. “Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan/Atau Pejabat Pemerintahan dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara”. *Jurnal Hukum dan Peradilan* 2, no. 2 (2013):291-308. <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.2.2.2013.291-308>.

Rudy, Paulus C.S dan Anna Erliyana, “Relevansi Teori Oplossing dalam Penanganan Sengketa Terkait Keputusan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 19, No. 2, (Juni 2022): h. 434 <https://doi.org/10.31078/jk1928>

Tjandra, W. Riawan. "Pergeseran Wewenang Peradilan Tata Usaha Negara Atas Penetapan Parpol Peserta Pemilu", *Jurnal Yudisial* 6, no. 2, (2013): 159-172. <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v6i2.111>.

Buku :

Adji, Oemar Seno. *Prasaran dalam Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Seruling Masa, 1966.

Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.

Basah, Sjachran. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*. Bandung: Alumni, 1992.

Djojodirjo, M.A Moegni. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta:Pradnya Paramita, 1979.

Effendi, Maftuh. *Dinamika Yurisdiksi Peradilan Administrasi*. Bandar Lampung: Pusaka Media, 2017

HR Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2003.

Kusnadi, Moh, dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*. Cetakan Kedelapan. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2016.

Manan, Bagir, dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Penerbit Alumni, 1997.

Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010.

Mochtar, Zainal Arifin dan Eddy O.S Hiariej. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidan, Teori, Asas dan Filsafat Hukum*. Yogyakarta:Penerbit, 2021

Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1982.

Muslimin, Amrah. *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung: Penerbit

Alumni, 1985.

Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara “Transformasi dan Refleksi”*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Soebechi, Imam. *Hak Uji Materiil*. Cetakan Kesatu. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

Tjandra, W. Riawan. *Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015.

Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1994.

Skripsi/Tesis/Disertasi/Makalah :

Manan, Bagir. “Masa Depan Peradilan Tata Usaha Negara”, *Makalah disampaikan pada Sarasehan Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung, 2009.

Soemantri, Sri. “Kekuasaan dan Sistem Pertanggungjawaban Presiden Pasca Perubahan UUD 1945”, *Makalah disampaikan pada Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, yang diselenggarakan oleh Depkumham bekerja sama dengan FH Unair dan Kanwil Depkimham Prov. Jawa Timur, tanggal 9-10 Juni, 2004.

LINGKUNGAN HIDUP MELALUI PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP PENGENDALIAN PENCEMARAN AIR (SUNGAI)

Aditia Syapriallah

Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan

Email: aditiasyapriallah@borneo.ac.id

Abstrak

Beberapa faktor penyebab terjadinya pencemaran air (sungai) meliputi kinerja pengawasan yang kurang optimal, sistem informasi dan data pelaksanaan kegiatan pengawasan masih belum berkembang dengan baik, koordinasi pejabat pengawas lingkungan hidup yang kurang optimal, serta kurangnya peminat aparatur sipil pemerintahan yang ingin menjadi pejabat fungsional pengawas lingkungan hidup. Penulisan artikel ini bertujuan untuk mengetahui pengawasan lingkungan hidup terhadap pencemaran air (sungai) dan fungsi partisipasi masyarakat dalam pengawasan lingkungan hidup terhadap pengendalian pencemaran air (sungai). Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum doktrinal dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, data sekunder tersebut dianalisis dengan metode kualitatif. Pengawasan memiliki peran yang begitu penting untuk mengevaluasi apakah penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan memiliki tingkat ketaatan yang baik terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan dilakukan oleh pejabat pengawas lingkungan hidup dengan menggunakan cara pengawasan langsung maupun tidak langsung. Pemerintah pusat dapat mengambil alih kewenangan

pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah daerah. partisipasi masyarakat memiliki makna yang sama dengan pemberdayaan yang menekankan pada proses mengalihkan ataupun memberikan sebagian kekuasaan, kekuatan dan kemampuan kepada masyarakat. Tingkat partisipasi masyarakat dalam pengendalian pencemaran air (sungai) berada pada tingkatan *tokenisme* (sekedar justifikasi mengiyakan) seluruh masukan masyarakat didengarkan dan diperkenankan. Membagi sebagian kewenangan pengawasan lingkungan hidup kepada masyarakat akan memberikan kontribusi yang baik dalam pengendalian pencemaran air (sungai).

Kata kunci: *Pengawasan, Partisipasi Masyarakat dan Pencemaran Air*

Latar Belakang

Potensi sumber daya air (sungai) di Indonesia cukup besar yakni menduduki posisi ke 5 dunia setelah Brazil, Amerika dan Canada. Potensi air yang cukup besar ini jangan sampai menjadikannya sebuah malapetaka (baca: pencemaran). Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Indonesia menyampaikan bahwa Sungai di Indonesia masih tercemar oleh berbagai polutan pada 2022, hanya 9 (sembilan) sungai di Indonesia yang memenuhi kualitas baku mutu pada tahun 2021. Berarti baru 8.2% (delapan koma dua persen) sungai yang memenuhi baku mutu dari 110 (seratus sepuluh) sungai yang diidentifikasi. 9 (sembilan) sungai memenuhi baku mutu, 7 (tujuh) sungai memenuhi baku mutu hingga tercemar ringan, kemudian 80 (delapan puluh) sungai berstatus cemar ringan. 9 (sembilan) berstatus cemar ringan hingga sedang dan 5 (lima) berstatus cemar sedang.¹

¹ Febriana Sulistyia Pratiwi, *Sebagian Besar Sungai di Indonesia Tercemar Pada Tahun 2022*, DataIndonesia.id, 2023, <https://dataindonesia.id/sektor-riil/detail/sebagian-besar-sungai-di-indonesia-tercemar-pada-2022> diakses pada tanggal 4 September 2023 Pukul 15.52 WITA.

Penyebab tidak terkendalinya pencemaran air (sungai) yang terjadi di hampir setiap wilayah, disebabkan kinerja pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang memiliki wewenang pemberi izin tidak maksimal, selain itu kurangnya pendokumentasian informasi dan data dalam melakukan pengawasan, sistem pendukung pelaksanaan kegiatan pengawasan (khususnya pencemaran air) masih belum dapat dikembangkan secara baik.² kurang koordinasi antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota atau antar organisasi perangkat daerah dalam pelaksanaan pengawasan,³ Serta kurangnya peminat para aparatur sipil negara untuk menjadi pejabat fungsional pengawas lingkungan hidup.

Pengawasan merupakan suatu kegiatan dalam menilai apakah sudah seperti yang ditetapkan, direncanakan, dan diharapkan, agar dapat mencegah (*preventif*) timbulnya penyimpangan dan dapat segera menindak penyimpangan tersebut (*represif*).⁴ Pelaksanaan suatu usaha dan/atau kegiatan disektor lingkungan hidup tanpa diiringi dengan pengawasan yang baik dan berkesinambungan,⁵ jelas akan mengakibatkan lambatnya atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan, direncanakan, dan diharapkan. Pengawasan merupakan sarana atau instrumen yuridis yang digunakan apabila ditemukan pelanggaran terhadap substansi hukum administrasi lingkungan. Pengawasan dalam hal ini diartikan sebagai terpeliharanya

² Henry Subagiyo, dkk, *Buku Panduan Pengawasan dan Penegakan Hukum Dalam Pencemaran Air*, (Jakarta: Indonesia Center for Environmental Law, 2017), h.1-2.

³ Fenty U. Puluhlulawa, "Pengawasan Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Pada Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara," *Jurnal Dinamika Hukum* 11, no. 2 (2011): h.311. doi <http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2011.11.2.189>

⁴ Aditia Syaprillah, "Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan," *Jurnal Bina Hukum Lingkungan* 1, no. 1 (2016): h.107. doi <https://doi.org/10.24970/bhl.v1i1.4>

⁵ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomy)*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2011), h.82.

hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup, sehingga dapat terwujudnya pembangunan berkelanjutan.⁶

Berdasarkan kendala yang diuraikan dalam paragraf sebelumnya, maka dibutuhkan sebuah instrumen yang dapat membantu pelaksanaan pengawasan lingkungan hidup, sehingga dapat memberikan kontribusi terhadap pengendalian terhadap pencemaran air (sungai), instrumen tersebut yaitu partisipasi masyarakat secara aktif, dengan partisipasi masyarakat ini diharapkan dapat membantu pemerintah daerah sebagai pemberi persetujuan lingkungan untuk mendapatkan data dan informasi terkait dengan pencemaran air (sungai).

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut, artikel ini akan membahas 2 (dua) rumusan masalah, rumusan masalah pertama adalah mengenai ketentuan pengawasan lingkungan hidup terhadap pencemaran air (sungai). Selanjutnya rumusan masalah kedua adalah mengenai fungsi partisipasi masyarakat dalam pengawasan lingkungan hidup terhadap pengendalian pencemaran air (sungai).

Metode Penelitian

Penulisan artikel ini menggunakan metode penelitian hukum doktrinal, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual dalam menemukan jawaban dari 2 (dua) rumusan masalah.⁷ Adapun data sekunder yang digunakan dalam menemukan jawaban tersebut yakni peraturan perundang-undangan, buku teks, jurnal hukum serta kepustakaan lainnya yang terkait langsung dengan rumusan

⁶ Moh Fadli, Mukhlis, Mustafa Lutfi, *Hukum & Kebijakan Lingkungan*, (Malang: UB Press, 2016), h.78.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke 14, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), h.133 - 136.

masalah dalam penulisan artikel ini, selanjutnya data sekunder tersebut dianalisis dengan metode kualitatif.⁸

Ketentuan Pengawasan Lingkungan Hidup terhadap Pencemaran Air (sungai)

Pengawasan lingkungan hidup berfungsi untuk menjaga agar fungsi yang dilakukan oleh pemerintah dapat berjalan dengan baik dan terjaminnya penerapan tata kelola pemerintahan yang baik, pengawasan lingkungan hidup yang konsisten dapat memperkecil kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup dan segera untuk melakukan upaya pemulihan atau penanggulangan lingkungan hidup.

Pengawasan memiliki nilai penting dalam melindungi kualitas air, yaitu agar dapat memastikan pengendalian pencemaran yang masuk ke sumber-sumber air dari pencemar tertentu (*point sources*) berjalan sesuai izin, dengan mematuhi ketentuan yang dipersyaratkan dan meverifikasi akurasi informasi swapantau, pengujian dan pemantauan yang diberikan kegiatan dan/atau usaha dalam laporannya.⁹ Dengan kata lain, pengawasan memiliki tujuan untuk mengevaluasi dan menetapkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan apakah taat atau tidak taat terhadap peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan, serta melaksanakan kewajiban pengelolaan dan pemantauan lingkungan sebagaimana termuat di dalam dokumen lingkungan hidup (perizinan).

Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas persetujuan yang ditetapkan dalam perizinan

⁸ Metode kuantitatif ini bertujuan untuk verifikasi teori dan percaya pada satu kebenaran saja. Irwansyah dan Ahsan Yunus, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Edisi Revisi, Cetakan ke 4, (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021), h.419.

⁹ Henri Subagiyo dkk, *Buku Panduan Pengawasan dan Penegakan Hukum dalam Pencemaran Air*, *Op Cit*, hlm 5

berusaha atau persetujuan pemerintah terkait persetujuan lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Selanjutnya dilakukan berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Menteri.

Menteri berwenang melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang meliputi:

1. perizinan berusaha terkait persetujuan lingkungan yang diterbitkan oleh Pemerintah; atau
2. persetujuan pemerintah terkait persetujuan lingkungan yang diterbitkan oleh Pemerintah.

Gubernur berwenang melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang meliputi:

1. perizinan berusaha terkait persetujuan lingkungan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi; atau
2. persetujuan pemerintah terkait persetujuan lingkungan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi.

Bupati/walikota berwenang melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang meliputi:

1. perizinan berusaha terkait persetujuan lingkungan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; atau
2. persetujuan pemerintah terkait persetujuan lingkungan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang dilakukan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota dikecualikan terhadap analisis mengenai dampak lalu lintas. Pengawasan terhadap analisis mengenai dampak lalu lintas dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perhubungan, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal perizinan

berusaha atau persetujuan pemerintah terkait persetujuan lingkungan mensyaratkan SLO dan belum terpenuhi, Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan terhadap kewajiban lainnya dalam persetujuan lingkungan.

Terdapat 2 (dua) tindakan yang perlu menjadi perhatian oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota dalam melakukan pengawasan, yaitu:

1. Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota dapat mendelegasikan kewenangannya kepada pejabat/instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Adapun yang dimaksud dengan 'pejabat/instansi teknis' disini adalah dinas daerah provinsi atau kabupaten/kota di bidang lingkungan hidup yang merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah terkait. Sebagai unsur pelaksana. 'pejabat/instansi teknis' tersebut memiliki kewenangan untuk membantu Pemerintah terkait dalam melaksanakan urusan pemerintahan. Kewenangan yang melekat pada pejabat/instansi teknis tersebut adalah kewenangan dari pejabat struktural yang memberikan delegasi dengan mengacu pada pembagian urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan pelaksanaannya.
2. Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional dalam melaksanakan pengawasan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Sebagai pejabat fungsional, pejabat pengawas lingkungan hidup diberikan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan kegiatan

pengawasan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Wewenang yang dimiliki oleh pejabat pengawas lingkungan hidup tersebut diatur dalam Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Pejabat pengawas lingkungan hidup berwenang: a) melakukan pemantauan; b) meminta keterangan; c) membuat salinan dari dokumen dan/atau membuat catatan yang diperlukan; d) memasuki tempat tertentu; e) memotret; f) membuat rekaman audio visual; g) mengambil sampel; h) memeriksa peralatan; i) memeriksa instalasi dan/atau alat transportasi; dan/atau j) menghentikan pelanggaran tertentu. Pejabat pengawas lingkungan hidup dalam melaksanakan wewenangnya dapat melakukan koordinasi dengan penyidik pegawai negeri sipil. Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dilarang menghalangi pelaksanaan tugas Pejabat pengawas lingkungan hidup.

Pengawasan yang dilakukan oleh Pejabat pengawas lingkungan hidup menggunakan cara:

1. Pengawasan langsung

pengawasan langsung dilakukan dengan mendatangi lokasi usaha dan/atau kegiatan secara:

a. Reguler;

pengawasan reguler ini dilaksanakan sesuai dengan perencanaan setiap tahun berdasarkan perizinan berusaha atau persetujuan pemerintah terkait persetujuan lingkungan dan/atau informasi lainnya. Pengawasan reguler dilakukan dengan tahapan:

2) Perencanaan tahapan;

dilakukan dengan tahapan:

- a) inventarisasi dan identifikasi perizinan berusaha dan persetujuan pemerintah terkait persetujuan lingkungan, serta informasi lainnya; dan

- b) penetapan prioritas usaha dan/atau kegiatan yang diawasi dengan pengawasan langsung.
- 3) pelaksanaan pengawasan;
meliputi kegiatan:
 - a) persiapan pengawasan;
 - b) pemeriksaan ketaantan; dan
 - c) tindak lanjut hasil pengawasan.
- 4) Evaluasi pengawasan.

Dilaksanakan untuk mengukur tingkat keberhasilan antara perencanaan dengan pelaksanaan pengawasan serta memberikan umpan balik terhadap perbaikan pengawasan perizinan berusaha dan persetujuan pemerintah terkait persetujuan lingkungan.

b. Insidental

Pengawasan ini dilakukan apabila memenuhi kriteria:

- 1) adanya indikasi pelanggaran berulang dan indikasi pelanggaran yang terdeteksi;
- 2) adanya pengaduan dari masyarakat terkait dugaan pencemaran lingkungan hidup dan/atau kerusakan lingkungan hidup; dan/atau
- 3) adanya laporan dari pengelola kawasan atas pelanggaran pelaksanaan RKL-RPL rinci oleh pelaku usaha dalam kawasan.

2. Pengawasan Tidak Langsung

pengawasan ini dilakukan melalui penelaahan data laporan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dan/atau data dari sistem informasi lingkungan hidup. Apabila hasil pengawasan tidak langsung menunjukkan pelanggaran yang berulang atau mengindikasikan timbulnya ancaman serius terhadap lingkungan hidup, Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup segera melakukan pengawasan langsung.

Dalam hal usaha dan/atau kegiatan telah menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup, pejabat pengawas lingkungan hidup melakukan penghentian pelanggaran tertentu. Penghentian pelanggaran tertentu bertujuan untuk mencegah:

- a. dampak yang lebih besar dan lebih luas jika tidak segera dihentikan pencemaran lingkungan hidup dan/atau kerusakan lingkungan hidup; dan/atau
- b. kerugian yang lebih besar bagi lingkungan hidup jika tidak segera dihentikan pencemaran lingkungan hidup dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Penghentian pelanggaran tertentu yang dilakukan oleh pejabat pengawas lingkungan hidup dapat berupa:

- a. Penutupan saluran pembuangan air limbah;
- b. pembongkaran saluran pembuangan air limbah;
- c. penghentian operasi sumber emisi;
- d. penutupan lokasi pembuangan limbah; dan/atau
- e. upaya lainnya yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran tertentu.

Bagi penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan bertanggung jawab menjaga lokasi dari potensi kerusakan, berubah atau hilangnya barang bukti.

Penghentian pelanggaran tertentu yang dilakukan oleh pejabat pengawas lingkungan hidup dapat dilakukan melalui pemasangan plang penghentian pelanggaran tertentu dan/atau garis pejabat pengawas lingkungan hidup. Setelah melakukan penghentian pelanggaran tertentu menyusun berita acara penghentian pelanggaran tertentu yang paling sedikit memuat:

- a. identitas penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan;
- b. jenis pelanggaran;
- c. lokasi dan titik koordinat pelanggaran;
- d. waktu penghentian pelanggaran; dan
- e. bentuk tindakan penghentian pelanggaran tertentu.

Hasil pengawasan yang dilakukan oleh pejabat pengawas lingkungan hidup dituangkan dalam berita acara pengawasan dan laporan hasil pengawasan. Berita acara pengawasan memuat fakta dan temuan hasil pengawasan. Laporan hasil pengawasan menyatakan status ketaatan usaha dan/atau kegiatan. Dalam hal kesimpulan laporan hasil pengawasan dinyatakan tidak taat, Pejabat pengawas lingkungan hidup memberikan rekomendasi tindak lanjut penegakan hukum yang meliputi: administratif, perdata; dan/atau pidana kepada menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal hasil pengawasan tidak langsung dari data pelaporan melalui sistem informasi lingkungan hidup secara otomatis, terur-menerus dan dalam jaringan ditemukan pelanggaran, pejabat pengawas lingkungan hidup memberikan rekomendasi tindak lanjut penegakan hukum kepada menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Penegakan hukum perdata dapat dilakukan dengan pembuktian pertanggungjawaban mutlak, yang dimintakan oleh penggugat dan termuat dalam surat gugatan. Pertanggungjawaban mutlak dapat diberlakukan kepada penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya:

- a. menggugurkan B3;
- b. menghasilkan limbah B3 dan/atau mengelola Limbah B3; dan/atau
- c. menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup.

Tergugat dapat mengajukan pembelaan dengan pembuktian tidak menggunakan B3, menghasilkan limbah B3, atau menimbulkan ancaman yang serius dan/atau pencemaran lingkungan hidup dan/atau kerusakan lingkungan hidup bukan disebabkan oleh aktivitas usaha dan/atau kegiatannya tetapi disebabkan oleh pihak lain atau keadaan kahar (*force majeure*)

Tergugat dapat dibebaskan dari tanggung jawab mutlak jika dapat membuktikan bahwa pencemaran lingkungan hidup dan/atau kerusakan lingkungan hidup disebabkan oleh salah satu alasan:

- a. adanya bencana alam atau peperangan;
- b. adanya keadaan memaksa di luar kemampuan manusia; atau
- c. akibat perbuatan pihak lain yang menyebabkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup dan/atau kerusakan lingkungan hidup, pihak lain bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan.

Selain mendelegasikan kewenangan pengawasan dan menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup sesuai dengan kewenangan masing-masing, hal yang menarik dalam pengawasan lingkungan hidup yaitu pemerintah pusat dapat melakukan pengambilalihan kewenangan melakukan pengawasan.¹⁰ Pemerintah pusat menganggap bahwa telah terjadi kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup di daerah, sehingga Menteri dapat mengambil alih pengawasan terhadap kerusakan dan/atau pelanggaran yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Pengawasan lapis kedua atau *oversight* ini sebenarnya ingin mendorong peran aktif pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Sehingga *oversight* ini tidak dapat diharapkan terus menerus oleh pemerintah daerah, karena *oversight* ini hanya dapat dilakukan dalam keadaan tertentu, pelaku tertentu dan waktu tertentu. Adapun kategori keadaan yang memungkinkan terjadinya *oversight* oleh pemerintah pusat, yaitu:¹¹

¹⁰ Konsep ini dikenal dengan pengawasan berlapis atau lapis kedua (*oversight*). Pasal 73 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹¹ Henri Subagiyo dkk, *Op Cit*, hlm 29.

- a. tidak dilakukannya pengawasan oleh Gubernur, bupati atau walikota sebagaimana terdapat dalam peraturan perundang-undangan maupun standar operasional prosedur pengawasan;
- b. tidak diterapkannya penerapan sanksi administrasi oleh Gubernur, bupati atau walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. telah terjadi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang memiliki dampak penting atau pelanggaran serius yang dapat meresahkan masyarakat.

Teknis pelaksanaan *oversight* oleh pemerintah pusat harus melakukan koordinasi terlebih dahulu dengan pemerintah daerah, hal ini bertujuan untuk mengumpulkan seluruh informasi pendukung misalnya tingkat ketaatan penanggung jawab usaha atau kegiatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, hal tersebut dilakukan agar pelaksanaan *oversight* dalam berjalan dengan baik dan efektif.

Fungsi Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Lingkungan Hidup terhadap Pengendalian Pencemaran Air (sungai)

Bangsa Indonesia sebagai bangsa yang dicirikan dengan jumlah penduduk yang besar, wilayah negara yang luas, masalah pemerintahan yang kompleks, tidak mungkin untuk mengikutsertakan masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu, sangat dibutuhkan sebuah motivasi kepada masyarakat agar lebih aktif dalam mengambil peran dalam penyelenggaraan pemerintahan. Mewujudkan negara yang demokratis dibutuhkan partisipasi masyarakat yang lebih aktif, Habermas mengatakan bahwa diperlukan sebuah prosedur partisipasi masyarakat baik bersifat individual maupun kelompok khususnya bagi masyarakat yang lemah baik secara ekonomi maupun ilmu pengetahuan dan

teknologi.¹² Eksistensi partisipasi masyarakat di suatu wilayah diharapkan mampu memberikan kontribusi yang mengandung ide, pikiran dan harapan kepada pemerintah dalam pembentukan peraturan ataupun kebijakan, sehingga apa yang telah dirumuskan bersama antara pemerintah dan masyarakat dapat terlaksana dan diawasi secara bersama-sama.¹³

Partisipasi masyarakat merupakan bagian terpenting dalam mengembangkan sistem pemerintahan yang demokratis dan aspiratif. Selain itu partisipasi masyarakat ini bagian terpenting dalam prinsip-prinsip *good governance* yang harus dilaksanakan kepada setiap warga negara untuk menggunakan pendapat dan pikirannya, sehingga mampu membina hubungan dari masyarakat dan pemerintah agar bersamaan mengambil tanggung jawab atas pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan.¹⁴ Hal ini juga dipertegas lagi oleh Cohen dan Uphoff, mengemukakan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan wilayah dapat memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat dalam melaksanakan pengawasan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan.¹⁵

Konsep partisipasi tidak dapat dipisahkan dengan konsep pemberdayaan. Pemberdayaan ditekankan pada suatu proses mengalihkan ataupun memberikan sebagian kekuasaan,

¹² Brian Amy Prastyo, "Prinsip Keadilan Sosial Sebagai Hukum," *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 1, no 3 (2013): 415 – 430. doi <https://doi.org/10.12345/ius.v1i3.247>

¹³ Aditia Syaprillah, "Aspek Hukum Pemberdayaan Masyarakat di Sekitar Hutan Lindung Pulau Tarakan," *Jurnal Rechtsvinding* 4, no 2 (2015): 295 – 310. doi <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v4i2.25>

¹⁴ I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, "Green Constitution Sebagai Penguatan Norma Hukum Lingkungan dan Pedoman *Legal Drafting* Peraturan Daerah dalam Rangka Praktik-Praktik Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Di Daerah," *Yustisia* 1, no 1 (2012): h. 130 – 144. doi <https://doi.org/10.20961/yustisia.v1i1.10612>

¹⁵ Lebih lengkapnya Cohen dan Uphoff, partisipasi masyarakat terdiri dari: *participation in decision making*, *participation in implementation*, *participation in benefits*, dan *participation in evaluation*. Untoro, "Pemberdayaan Hukum Pemanfaatan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil: Analisis Paradigma Partisipatoris." dalam Ani Purwanti (ed), *Konstruksi Hukum Dalam Perspektif Spritual Pluralistik Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Esmi Warasih Pujirahayu, S.H., M.S.* (Yogyakarta: Thafa Media, 2021), h. 565 – 566.

kekuatan, dan kemampuan kepada masyarakat yang bertujuan untuk lebih berdaya dan memotivasi ataupun mendorong kepada masyarakat untuk mempunyai keterampilan ataupun keberdayaan untuk melaksanakan bagaimana penentuan apa yang menjadi jalan hidupnya lewat proses komunikasi.¹⁶ Sherry R. Arnstein, memberikan konsep partisipasi terbagi menjadi 3 (tiga) tingkatan, meliputi:

1. *“Non Participative;*

Tingkatan pertama mencakup terapi dan manipulasi, berarti bukan partisipasi dikarenakan tujuan didalamnya tidak memberikan kemampuan bagi masyarakat supaya turut serta mengambil keputusan namun mengobati dan mendidik partisipan pada prorse partisipasi.

2. *Tokenism;* dan

Tingkatan kedua mencakup *placation, consultatation, dan informing* yakni formalitas belaka dikarenakan opini, pendapat ataupun aspirasi partisipan hanya selaku bahan agar di dengar yang belum tentu termasuk bahan mengambil keputusan.

3. *Citizen Participative.*

Tingkatan ketiga ini mencakup *citizen control, delegate power* dan *patnership*, masyarakat bisa bernegosiasi dan bahkan mempunyai kekuatan agar turut serta guna mengambil keputusan, dan yang paling akhir disini selaku partisipasi nyata”.

Agar lebih jelas 3 (tiga) tingkat utama dengan 8 (delapan) sub tingkat partisipasi, dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

¹⁶ Esmi Warasih, “Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)”, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 14 April 2001, hlm 28.

Tabel 1. Tingkat Partisipasi menurut Tangga Partisipasi Sherry R. Arnstein

No	Tangga/ Tingkatan Partisipasi	Hakekat Kesertaan	Tingkatan Pembagian Kekuasaan
1	<i>Manipulation</i> (manipulasi)	Pemerintah oleh pemerintah	Tidak ada partisipasi
2	<i>Therapy</i> (terapi)	Sekedar agar masyarakat tidak marah / sosialisasi	
3	<i>Informing</i> (pemberitahuan)	Sekedar pemberitahuan searah / sosialisasi	Tokenism / sekedar justifikasi mengiyakan
4	<i>Consultation</i> (konsultasi)	Masyarakat didengar, tapi tidak selalu dipakai sarannya.	
5	<i>Placation</i> (penentraman)	Saran masyarakat diterima tapi tidak selalu dilaksanakan	
6	<i>Partnership</i> (kemitraan)	Timbal balik dinegosiasikan	Tingkat kekuasaan ada di masyarakat.
7	<i>Delegated Power</i> (pendelegasian kekuasaan)	Masyarakat diberi kekuasaan (sebagian atau seluruh program)	
8	<i>Citizen control</i> (kontrol masyarakat)	Sepenuhnya dikuasai oleh masyarakat	

Sumber: Arnstein 1986 dalam Wicaksono 2010 yang dikutip oleh Isma Rosyida dan Fredian Tomy Nasdian. Partisipasi Masyarakat dan Stakeholder dalam Penyelenggaraan Program Corporate Social Responsibility (CSR) dan Dampaknya terhadap Komunitas Perdesaan. Soladity: Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia, April, h.51 – 70.

Partisipasi masyarakat dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, setidaknya ada 1 (satu) asas yaitu asas partisipatif yaitu bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan

pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung. Asas partisipasi selanjutnya diuraikan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 70 UU No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Peran masyarakat berupa: pengawasan sosial; pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; dan/atau penyampaian informasi dan/atau laporan. Peran masyarakat dilakukan untuk:

1. meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
2. meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan;
3. menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat;
4. menumbuhkembangkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial; dan
5. mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Berbagai bentuk peran serta masyarakat dimanifestasikan dalam hak masyarakat untuk melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran maupun kerusakan lingkungan hidup. Menindaklanjuti hak pengaduan oleh masyarakat tersebut, Pemerintah, Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya, diberikan mandat untuk dapat menangani pengaduan terkait lingkungan hidup dan kehutanan dari masyarakat sebagai salah satu bentuk pelayanan kepada masyarakat.¹⁷

Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat dalam pengendalian pencemaran air terdapat di Peraturan

¹⁷ Rasio Ridho Sani, dkk, *Buku Kewenangan Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2022), h.14-15.

Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mengalami perkembangan yang semakin baik, adapun partisipasi masyarakat terkait dengan pengendalian pencemaran air, meliputi:

1. setiap orang berhak berpartisipasi dalam memantau mutu air dan berpartisipasi dalam menjaga dan meningkatkan mutu air;¹⁸
2. setiap orang berkewajiban memelihara dan menjaga kelestarian dan fungsi air, melakukan pencegahan pencemaran air, dan ikut berpartisipasi dalam penanggulangan pencemaran air dan pemulihan mutu air.¹⁹

Masyarakat berpedan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan mutu air berupa:

1. memantau badan air secara mandiri di lingkungan masing-masing;²⁰
2. melakukan upaya pengurangan bahan pencemar air di lingkungan masing-masing;
3. menyampaikan informasi hasil pemantauan yang benar dan akurat;
4. menyebarluaskan gerakan pengurangan pencemar air;
5. melakukan kemitraan dengan para pihak dalam rangka pengurangan pencemaran air; dan/atau
6. melakukan program ekoriparian untuk pemulihan ekosistem badan air.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan partisipasi masyarakat telah menegaskan bahwa masyarakat memiliki kesempatan yang sangat baik dalam partisipasi,

¹⁸ Pasal 157 huruf c dan huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

¹⁹ Pasal 158 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

²⁰ Pasal 160 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

namun permasalahan terletak pada tataran implementasi, tingkat partisipasi masyarakat dalam pengendalian pencemaran air (sungai) berada pada tingkatan *tokenisme* (sekedar justifikasi mengiyakan) seluruh masukan masyarakat didengarkan dan diperkenankan. Dengan dibaginya kewenangan dan mempercayakan kepada masyarakat dan dilakukan pembimbingan oleh pemerintah secara berkelanjutan diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat untuk melibatkan diri secara aktif melakukan pengawasan eksternal terhadap perlindungan dan pengelolaan kualitas mutu air (sungai). Memberikan sebagian kewenangan dan mempercayakan kepada masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan mutu air (sungai) ini menandakan bahwa perlindungan dan pengelolaan mutu air (sungai) harus dilakukan secara bersama-sama dari masyarakat dan pemerintah.²¹

Partisipasi masyarakat terhadap perlindungan dan pengelolaan mutu air oleh pemerintah akan meningkatkan kualitas atau kemampuan masyarakat melalui pemberian akses melalui keterlibatan dalam pelaksanaannya terutama ikut serta melakukan pengawasan terhadap menjaga mutu kualitas air. Alasan keterlibatan masyarakat dalam bentuk pengawasan eksternal karena masyarakat yang nantinya akan menjadi salah satu pihak yang akan menanggung akibat apabila terjadi pencemaran air (sungai), adapun wujud dalam pengawasan eksternal adalah pelaporan, dukungan dan/atau dukungan yang dinilai sesuai dan/atau bertentangan dengan pencapaian tujuan dan saran-saran konstruktif terhadap perlindungan dan pengelolaan mutu kualitas air.

²¹ Purniawati, Kasana, & Rodiyah, "Good Environmental Governance In Indonesia (Perspective of Environmental Protection and Management)," *The Indonesia Journal of Clinical Legal Education* 2, no.1 (2020): h.43 - 56. doi <https://doi.org/10.15294/ijicle.v2i1.37328>

Kesimpulan

Ketentuan pengawasan sebagaimana kewenangan masing-masing pemerintah wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Pengawasan dilakukan oleh pejabat pengawas lingkungan hidup menggunakan cara pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pemerintah pusat dapat melakukan pengambilalihan kewenangan melakukan pengawasan lapis kedua (*oversight*). Perlindungan dan pengelolaan mutu air (sungai) harus dilakukan secara bersama-sama oleh masyarakat dan pemerintah, sehingga pencemaran air (sungai) dapat dikendalikan sejak awal atau dini.

Daftar Pustaka

- Esmi Warasih, “Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)”, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 14 April 2001.
- Fadli, Moh, Mukhlis, Mustafa Lutfi, *Hukum & Kebijakan Lingkungan*, Malang: UB Press, 2016.
- Hamidi, Jazim dan Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomy)*, Malang: Universitas Brawijaya Press, 2011.
- Handayani, Rachmi, I Gusti Ayu Ketut, “Green Constitution Sebagai Penguatan Norma Hukum Lingkungan dan Pedoman *Legal Drafting* Peraturan Daerah dalam Rangka Praktik-Praktik Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Di Daerah”, *Yustisia* 1, no 1 (2012): 130-144. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v1i1.10612>
- Irwansyah dan Ahsan Yunus, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Edisi Revisi, Cetakan ke 4, Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke 14, Jakarta: Prenadamedia Group, 2019.

- Prastyo, Brian Amy, “Prinsip Keadilan Sosial Sebagai Hukum”, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 1, no 3 (2013): 415 – 430, <https://doi.org/10.12345/ius.v1i3.247>
- Purniawati, Kasana, & Rodiyah, “Good Environmental Governance In Indonesia (Perspective of Environmental Protection and Management),” *The Indonesia Journal of Clinical Legal Education* 2, no.1 (2020): 43 – 56. <https://doi.org/10.15294/ijicle.v2i1.37328>
- Puluhulawa, Fenty U.”Pengawasan Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Pada Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara”. *Jurnal Dinamika Hukum* 11, no. 2 (2011): 311. <http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2011.11.2.189>
- Pratiwi, Febriana Sulistya, *Sebagian Besar Sungai di Indonesia Tercemar Pada Tahun 2022*, DataIndonesia.id, 2023, <https://dataindonesia.id/sektor-riil/detail/sebagian-besar-sungai-di-indonesia-tercemar-pada-2022>
- Sani, Rasio Ridho, dkk, *Buku Kewenangan Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan*, Jakarta: Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2022.
- Subagiyo, Henry, dkk, *Buku Panduan Pengawasan dan Penegakan Hukum Dalam Pencemaran Air*. Jakarta: Indonesia Center for Environmental Law, 2017.
- Syaprillah, Aditia, “Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan”. *Jurnal Bina Hukum Lingkungan* 1, no. 1 (2016): 107, <https://doi.org/10.24970/bhl.v1i1.4>
- Syaprillah, Aditia, “Aspek Hukum Pemberdayaan Masyarakat di Sekitar Hutan Lindung Pulau Tarakan”. *Jurnal Rechtsvinding* 4, no 2 (2015): 295 – 310, <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v4i2.25>

Untoro, “Pemberdayaan Hukum Pemanfaatan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil: Analisis Paradigma Partisipatoris.” dalam Ani Purwanti (ed), *Konstruksi Hukum Dalam Perspektif Spritual Pluralistik Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Esmi Warasih Pujirahayu, S.H., M.S.* Yogyakarta: Thafa Media, 2021.

PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI PEMILU UNTUK MENDUKUNG MEWUJUDKAN PEMILU DEMOKRATIS

Dr. Imam Ropii, S.H., M.H.

Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang

Email: ropii@wisnuwardhana.ac.id

Abstrak

Pemilu sebagai sarana penyaluran politik untuk memilih pemimpin pemerintahan dan wakil rakyat yang demokratis membutuhkan dukungan dari warga negara, perangkat hukum yang baik, penyelenggara yang jujur dan adil serta peserta pemilu yang patuh pada asas dan hukum Pemilu. Dukungan hukum administrasi negara dengan karakter sanksinya dalam penyelenggaraan Pemilu berperan penting untuk mewujudkan Pemilu demokratis. Permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut: 1) Bagaimana kajian efektivitas penegakan hukum pidana pemilu? 2) Bagaimana karakter sanksi administrasi untuk mendukung mewujudkan pemilu demokratis? 3) Bagaimana peranan hukum administrasi dalam mendukung mewujudkan Pemilu demokratis? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normative, menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konsep, dengan bahan hukum primer dan skunder serta analisis secara kualitatif preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan: 1) Penegakan hukum pidana pemilu sebagai instrument untuk mendukung mewujudkan pemilu demokratis masih perlu dioptimalkan. Guna mendukung hal itu perlu diperkuat peranan bidang hukum administrasi. 2) Hukum dan sanksi administrasi memiliki karakter khas yaitu reparation

terhadap hak atau kewajiban yang dilanggar/diabaikan baik oleh peserta pemilu maupun pelaksana/penyelenggara pemilu. 3) Hukum administrasi pemilu berfungsi sebagai sarana untuk melakukan pengawasan proses penyelenggaraan pemilu dan sebagai sarana perlindungan hak melalui sanksi administrasi pemulihan/perbaikan (reparatoir) atas pelanggaran administrasi untuk mendukung mewujudkan pemilu demokratis.

Kata kunci: sanksi, administratif, pemilu, demokratis

Abstract

Elections as a means of political distribution to elect democratic government leaders and people's representatives require support from citizens, good legal instruments, honest and fair organizers and election participants who comply with election principles and laws. The support of state administrative law with its sanctioning character in organizing elections plays an important role in realizing democratic elections. The problem in this research is formulated as follows: 1) How is the effectiveness of election criminal law enforcement studied? 2) What is the character of administrative sanctions to support the realization of democratic elections? 3) What is the role of the administrative law in supporting the realization of democratic elections? This research is a normative legal research, using statutory and conceptual approaches, with primary and secondary legal materials and qualitative prescriptive analysis. The research results show: 1) Enforcement of electoral criminal law as an instrument to support the realization of democratic elections still needs to be optimized. To support this, the role of the administrative law sector needs to be strengthened. 2) Laws and administrative sanctions have a distinctive character, namely reparation for rights or obligations that are violated/ignored by both election participants and election implementers/organizers. 3) Election administration law functions as a means of supervising the process of holding elections and as a means of protecting rights through administrative sanctions

for restoration/repair for administrative violations to support the realization of democratic elections.

Keywords: administrative, sanctions, elections, democratic

Latar Belakang

Konstitusi telah mentahbiskan, bahwa Indonesia menganut sistem kedaulatan rakyat (demokrasi)¹, dan memilih Pemilu sebagai cara dan sarana untuk melaksanakan demokrasi baik untuk memilih pemimpin pemerintahan nasional (presiden dan wakil presiden)² dan pemimpin pemerintahan daerah (gubernur, bupati, walikota)³ serta para wakil rakyat di tingkat nasional (DPR dan DPD)⁴ maupun di tingkat daerah (DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota)⁵.

Berkenaan dengan hubungan antara pemilu dan demokrasi, menarik pernyataan Powell Jr yang menyatakan, bahwa pemilu bukanlah satu-satunya instrumen demokrasi, tetapi pemilu digunakan sebagai instrumen melaksanakan demokrasi yang utama.⁶ Mendasarkan atas pendapat Powell Jr tersebut, Rakyat Indonesia Indonesia secara tegas melalui lembaga yang berwenang membentuk dan dan menetapkan Undang-Undang Dasar (konstitusi) sejak konstitusi pertama yang ditetapkan pasca kemerdekaan hingga saat ini (perubahan 4 kali) tetap memilih Pemilu sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat.⁷

¹ UUDNRI Tahun 1945 Pasal 1 (2)

² UUDNRI Tahun 1945 Pasal 6A (1), dan Pasal 22E (2)

³ UUDNRI Tahun 1945 Pasal 18 (1),

⁴ UUDNRI Tahun 1945 Pasal 2 (1), Pasal 19 (1), Pasal 22C (1), dan Pasal 22E (2)

⁵ UUDNRI Tahun 1945 Pasal 18 (3), dan Pasal 22E (2).

⁶ Yuliani Widianingsih, "Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia: Suatu Tinjauan dari Aspek Sejarah dan Sosiologi Politik Jurnal Signal, Volume 5, Nomor 2 (2017).

⁷ Sebagai wujud peneguhan atas sistem demokrasi (Pasal 1 (2)), maka di dalam UUDNRI tahun 1945 terdapat beberapa pasal yang menetapkan pemilihan anggota lembaga perwakilan, kepala pemerintahan dan kepala daerah dilakukan dengan cara melalui Pemilu. Bahkan sebagai bentuk penguatan terhadap Pemilu, pada perubahan UUD 1945 ke 3 (tiga), MPR menempatkan Pemilu dalam bab tersendiri, yaitu BAB VIIB (Tentang Pemilihan Umum) Pasal 22E yang berisi 6 ayat.

Sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat, melalui Pemilu demokratis dimaksudkan untuk melahirkan sistem penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang demokratis pula yang dilaksanakan melalui penyelenggaraan, pelaksanaan penyuaaraan dan hasil terhadap hak pilihnya secara konsisten dalam arti tidak ada manipulasi dalam bentuk pengurangan (pencurian) dan penambahan suara terhadap para peserta Pemilu oleh pelaksana dan penyelenggara. Terlaksananya penyuaaraan dan hasil penyuaaraan hak pilih yang konsisten akan memiliki legitimasi social dan politik serta legalitas yang kuat, diharapkan dapat membentuk sistem pemerintahan negara yang tangguh dan demokratis yang dapat membawa aspirasi dan kepentingan rakyat.

Penyelenggaraan dan pelaksanaan Pemilu yang dilakukan pada tahun 2019 dan Pemilu 2014 yang akan datang, landasan hukumnya menggunakan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sebagaimana dalam sejarah pengaturan hukum penyelenggaraan Pemilu khususnya di era pasca orde baru hingga saat ini yaitu UU No. 7 tahun 2017, pengaturan hukum Pemilu (hukum ketatanegaraan) sekurangnya juga menggunakan dukungan aspek atau bidang hukum lain, yaitu bidang hukum pidana dan hukum administrasi serta ditambah dengan kode etik penyelenggara pemilu⁸ untuk membantu mewujudkan penyelenggaraan Pemilu demokratis. Sedangkan secara kelembagaan selain 3 lembaga penyelenggara Pemilu yaitu KPU dan jajaran pelaksana di bawahnya, Bawaslu dan jajaran pengawas di bawahnya serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) juga melibatkan lembaga lain seperti, Kementerian dalam negeri, Polri, Pemantau Pemilu, kantor akuntan public dan lain sebagainya.

Sebagaimana dalam praktik penyelenggaraan pemilu, kepatuhan dan konsistensi penerapan Prinsip-prinsip pemilu

⁸ UU No. 7 Tahun 2017 Pasal 455.

yang menjadi landasan sekaligus tolok ukur untuk menilai, apakah pelaksanaan pemilu itu sudah berjalan dengan baik atau tidak. Dalam praktik kadang dengan kasat mata dijumpai pelanggaran terhadap prinsip-prinsip pemilu oleh para peserta pemilu dan juga petugas pelaksana pemilu selain merugikan peserta pemilu juga menurunkan derajat kualitas legitimasi demokratisnya pemilu.⁹

Kehadiran dan dukungan hukum administrasi dalam penyelenggaraan Pemilu sungguh tidak dapat disepelekan keberadaan dan perannya jika sungguh-sungguh dipahami karakteristik dari sanksi administrative. Karena itu itu tidak berlebihan jika hukum administrasi dinyatakan memiliki kedudukan dan peranan yang penting untuk mendukung dan memastikan dilindunginya hak-hak serta kewajiban peserta pemilu jika terjadi pelanggaran atau pencurangan pelaksanaannya baik oleh peserta pemilu, warga Masyarakat dan penyelenggara serta pelaksana Pemilu. dalam guna mendorong pembentuk undang-undang untuk memperhatikan aspirasi rakyatnya.

Pemilu demokratis sebuah frasa yang indah diucapkan dalam menghadapi pemilihan apapun. Menurut Arif Budiman, Pemilu demokratis terkandung konsep pemilu berkualitas dan berintegritas. Untuk mewujudkan pemilu demokratis (berintegritas dan berkualitas) ada aspek utama yang harus disasar, yaitu 1) Tatanan akses informasi public; 2) menjamin hak konstitusional warga negara; dan 3) menjaga otentisitas suara rakyat.¹⁰

⁹ Widodo Ekatjahjana, Menggagas Peradilan Partai Politik dan Pemilu dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009.

¹⁰ Arif Budiman, Strategi Mewujudkan Pemilu Berkualitas dan Berintegritas. Bahan Kuliah Umum di Universitas negeri Jember, tanpa tahun.

Perumusan Masalah

Permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kajian efektivitas penegakan hukum pidana pemilu?
2. Bagaimana karakter sanksi administrasi untuk mendukung mewujudkan pemilu demokratis?
3. Bagaimana peranan bidang hukum administrasi dalam mendukung mewujudkan Pemilu demokratis?

Metode Penelitian

Penelitian ini memfokuskan pada kajian hukum secara normative, yaitu terhadap undang-undang Pemilu dengan menggunakan pendekatan konsep (baik konsep ahli maupun konsep hukum), karena itu jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) dimana pengumpulan bahan hukum menggunakan telaah dokumen terhadap bahan hukum primer dan dan studi literatur dan mengunduh dari website untuk mengumpulkan bahan hukum skunder dan tersier. Analisis bahan hukum dilakukan menggunakan deskriptif kualitatif dan preskriptif.

Telaah Efektivitas Penegakan Hukum Pidana Pemilu

Hukum sebagai produk penguasa yang berdampak besar bagi kehidupan warga negara dalam proses pembentukannya membutuhkan ketaatan terhadap ketentuan hukum yang mengatur tentang tata cara pembentukan peraturan-perundang-undangan yang baik selain juga memenuhi aspek filosofis, sosiologis, yuridis dan aspek lain yang berkaitan dengan ketentuan hukum yang dibentuk.¹¹

¹¹ Belinda Putri Herawati dan Yohanes Suwanto. PEMBENTUKAN PERATURAN

Tahapan negara dalam ber hukum dilakukan melalui tahapan-tahapan yang telah dibakukan dalam hukum dan sehingga memberikan kepastian bagi lembaga pembentuk. Adanya pengaturan tentang pembentukan akan menjadi pedoman dan alat control formil apakah pembentukan peraturan perundangan telah memenuhi aturan hukum yang ditentukan. Merujuk Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah yang ketiga dengan UU No, 13 Tahun 2023, penyusunan/pembentukan hukum merupakan proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Secara dinamis dapat dinyatakan, bahwa Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk dapat tegak atau berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dan telah diatur sebagai pedoman perilakunya dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan manusia bermasyarakat dan bernegara.¹² Sebagai indicator keberhasilan penegakan hukum, hukum yang telah ditetapkan, seharusnya dijalankan dan ditaati seluruh elemen masyarakat. Sebab ketiadaan atau kurang maksimalnya penegakan hukum dapat berimplikasi terhadap kredibilitas lembaga pembentuk, pelaksana dan masyarakat yang sebagai subjek yang terkena aturan, dan yang pada akhirnya seluruh elemen akan terkena dampaknya.

Upaya penegakan hukum dalam hajatan politik pemilu sebagai salah satu pilar demokrasi, setidaknya dipengaruhi oleh empat faktor. Pertama, hukum itu sendiri (baik dari segi substansial dari peraturan perundang-undangan maupun hukum formil untuk menegakkan hukum materiil). Kedua,

PERUNDANG-UNDANGAN YANG BAIK BAGI INDONESIA. Vol. 1 No. 2 (2022): Sovereignty: Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional. DOI: <https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i2.135>.

¹² Agus Riyanto, Penegakan Hukum, Masalahnya Apa? Diunduh dari: <https://business-law.binus.ac.id/2018/12/26/penegakan-hukum-masalahnya-apa/>

profesionalisme aparat penegak hukum (dalam hal ini Bawaslu, KPU, DKPP, Polri, PTUN, Pengadilan, dan juga Mahkamah Konstitusi). Ketiga, sarana dan pra sarana yang memadai (dalam hal ini tempat dan penunjang Lembaga-lembaga yang diberi wewenang yang bisa menjangkau seluruh wilayah), keempat, adalah persepsi masyarakat terhadap hukum itu sendiri (hal ini terkait dengan budaya dan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di Masyarakat terkait cara-cara ber hukum yang berjalan selama ini).¹³ Rangkaian faktor-faktor yang berpengaruh terhadap penegakan hukum tersebut secara dinamis akan saling tolak tarik sesuai kondisi dan situasi masing-masing faktor. Penjagaan dan penguatan seluruh faktor guna mendukung penegakan hukum perlu terus diupayakan dan didorong melalui kajian dan *research* guna mendapatkan data tentang peta factor yang mana yang perlu ditingkatkan dan yang perlu dipertahankan. Kelemahan faktor yang satu berdampak kepada kendala yang lainnya, karena keseluruhannya menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, serta dalam rangka memperoleh tolok ukur dari efektifitas penegakan hukumnya.¹⁴

Pemilu yang berkualitas dan demokratis menurut Gun Gun akan sangat dipengaruhi tiga faktor, yaitu *electoral law*, *electoral process*, dan *electoral management*, dimana perpaduan dari tiga pilar tersebut secara resultan akan menghasilkan *electoral outcome* (luaran pemilu).¹⁵ Sebagai suatu proses yang bersistem, maka sinergitasi antar factor yang saling terkait dan mempengaruhi perlu penguatan dan harmonisasi secara dinamis. Pemilu seharusnya tidak semata-mata melahirkan fantasi-fantasi tak bermakna, tetapi harus menjadi momentum pemberdayaan sehingga terbentuk pemilih rasional (rasional

¹³ Susanto, S. N. H. (2019). Good Governance Dalam Konteks Hukum Administrasi. *Administrative Law and Governance Journal*, 2(2), 205-217. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i2.205-217>.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Gun Gun Heryanto, *Pemilu Berkualitas dan Demokrasi Indonesia, 2022*. <https://www.uinjkt.ac.id/pemilu-berkualitas-dan-demokrasi-indonesia/> Diakses 26 Agustus 2023.

voter) yang memiliki daya tawar.¹⁶

Pernyataan Gun Gun mengingatkan dan menyadarkan semua pihak khususnya para pengurus dan “pengendali” Parpol, bahwa kontestasi pemilu seharusnya tidak semata untuk meraih dukungan dan peluang keterpilihan, tetapi lebih daripada itu juga harus menyasar pada edukasi pemilih guna melahirkan pemilih yang memiliki kecerdasan politik dalam pemilihan (pemilih rasional). Di sinilah peranan Parpol dituntut untuk tampil dan lantang menjadi subjek dan wadah Pendidikan politik bagi warga Masyarakat.¹⁷ Warga negara sebagai pemilik suara (demokrasi), melalui peran parpol tersebut diharapkan kualitas pendidikan/pemahaman politik dan sikap berpolitik warga negara menjadi lebih baik terutama pada saat penggunaan hak pilihnya dalam hajatan pemilihan.

Partai politik sebagai organisasi yang memiliki legalitas untuk menjadi peserta Pemilu dituntut untuk memiliki komitmen kuat dalam menyesuaikan hajatan demokrasi masal. Komitmen parpol sebagai peserta pemilu bisa diterjemahkan lebih operasional ke dalam beberapa hal. Pertama, taat dan patuh kepada aturan main yang telah ditetapkan. Kedua, memilih calon-calon yang berkualitas baik untuk caleg maupun capres/cawapres.¹⁸ Dengan kedudukannya yang penting dalam demokrasi, Parpol juga memiliki peran melakukan seleksi secara demokratis dan berkelanjutan terhadap kader-kadernya yang kelak akan menjadi pemimpin pemerintahan baik pusat maupun daerah dan anggota lembaga perwakilan baik di pusat maupun di daerah secara berkelanjutan.¹⁹

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Payerli Pasaribu, Peranan Partai Politik dalam Melaksanakan Pendidikan Politik. *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA)*, Vol. 5 No. 1 (2017). DOI: 10.31289/jppuma.v5i1.1125.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Fandi Ahmad Sintani dkk, Kaderisasi dan Penetapan Calon Legislatif pada Partai Politik. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, VOL. 19 NO. 1 (2020). DOI: <https://doi.org/10.35967/jipn.v19i1.7848>.

Bagaimana pengaturan penegakan hukum pemilu untuk menjaga agar pemilu menghasilkan pemilu demokratis (sesuai penyuaaraan pemilih). Di dalam pengaturan hukum pemilu telah dilengkapi dengan piranti hukum (hukum materiil yaitu jenis-jenis perbuatan apa yang dikualifikasi sebagai pelanggaran) dan kelembagaan (siapa yang diberi wewenang untuk memproses dan mengadili/memutuskan) serta cara-cara penegakannya (hukum acara). Ketentuan normative bentuk-bentuk pelanggaran hukum pemilu beserta kelembagaan dan tatacaranya telah dirumuskan di setiap tahapan penyelenggaraan pemilu, termasuk pelanggaran pidana dan juga administrasi.

Khusus penanganan pelanggaran bidang pidana pemilu dibentuk Lembaga adhoc yaitu, Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu), yaitu pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terdiri atas unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi, dan/atau Kejaksaan Negeri. yang unsurnya terdiri dari Bawaslu, Kepolisian, dan kejaksaan).²⁰ Sebagai sentra aktivitas penegakan pelanggaran pidana pemilu, tentu sangat menarik untuk diteliti efektifitasnya karena ada 3 (tiga) unsur lembaga sekaligus yang menentukan untuk diteruskan atau tidak atas temuan atau laporan dugaan pelanggaran yang disampaikan/dilaporkan.²¹

Terkait dengan Gakkumdu, Sudi Prayitno menyatakan, Sentra Gakkumdu dalam kenyataannya, keberadaan tidak membuat proses penegakan hukum tindak pidana dalam Pemilu 2019 berjalan efektif, karena ternyata banyak laporan atau temuan

²⁰ Pasal 1 angka (32), Jo. Pasal 29, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum

²¹ Alfiantoro, H. . (2021). Sentra Penegakan Hukum Terpadu dalam Konsep Sistem Peradilan Pidana Pemilu. *Jurnal Adhyasta Pemilu*, 1(2), 135-148. <https://doi.org/10.55108/jap.v1i2.22>

tindak pidana Pemilu yang gagal diproses sampai pemeriksaan di sidang pengadilan karena ketidaksepahaman ketiga unsur yang ada dalam Sentra Gakkumdu sebagai akibat ketidakjelasan pengaturan baik dalam UU No. 7 Tahun 2017 maupun Peraturan Bawaslu No. 31 Tahun 2018.²² Menurut catatan, selama penyelenggaraan Pemilu 2019, Bawaslu telah menerima laporan atau temuan tindak pidana Pemilu sebanyak 2.724 laporan, dari jumlah tersebut yang dilanjutkan ke tahap penyidikan sebanyak 582 perkara, berhenti di tahap penyidikan sebanyak 132 perkara, dan berhenti di tahap penuntutan sebanyak 41 perkara, berlanjut ke tahap pemeriksaan di sidang pengadilan sampai keluar putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisjde*) hanya sebanyak 320 perkara. Meskipun terhentinya perkara di tahap penyidikan dan penuntutan itu disebabkan oleh banyak alasan, namun yang paling dominan adalah akibat belum adanya kesepahaman persepsi antara Bawaslu, kepolisian, dan kejaksaan secara bersamaan dalam menangani perkara pidana pemilu.²³

Penelitian yang dilakukan Yoga Saprudin Juliansah dan Suryana Marta terhadap efektifitas penerapan sanksi pidana pemilihan umum berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017, menunjukkan hasil adanya kecenderungan tidak efektifnya penegakan pelanggaran pidana pemilu yang ditandai banyaknya laporan/temuan yang tidak sampai pada pemberian hukuman.²⁴

Beranjak dari paparan hasil kajian terhadap penegakan pidana pemilu tersebut, maka diperlukan penguatan sarana bidang hukum lain untuk mendukung mewujudkan pemilu demokratis, yaitu pemilu yang diselenggarakan berdasarkan

²² Sudi Prayitno, Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu 2019. Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu. www.Journal.kpu.go.id

²³ Ibid.

²⁴ Yoga Saprudin Juliansah dan Suryana Marta, Efektivitas Penerapan Sanksi Pidana Atas Tindak Pidana Pemilihan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. VERITAS: Jurnal Program Pascasarjana Ilmu Hukum Vol. 8 No. 1 Tahun 2022 p-issn: 2407-2494 e-issn: 2655-979X. DOI: <https://doi.org/10.34005/veritas.v8i1>.

dan sesuai dengan asas-asas pemilu dan peraturan perundang-undangan sehingga ada kesesuaian antara penyuaian pilihan pemilih dengan hasil pemilihan.²⁵ Terkait persoalan penegakan hukum pidana melalui Sentra Gakkumdu juga dikemukakan anggota Bawaslu Muhammad Nur Ramadhan sebagai berikut:²⁶

Berkaca pemilu 2019, terdapat beberapa kendala dalam operasional Sentra Gakkumdu dalam penanganan tindak pidana Pemilu serta eksistensinya itu sendiri secara umum, antara lain yaitu: 1. Masih kurangnya koordinasi dalam penanganan pelanggaran dan penyelesaian tindak pidana Pemilu antara Bawaslu dengan kepolisian dan kejaksaan; 2. Adanya beberapa daerah yang belum memiliki Kepolisian RI Tingkat Provisi (Polda)/ Kepolisian RI Tingkat Kota/ Kabupaten (Polres) dan/atau Kejaksaan Tinggi (Kejati)/ Kejaksaan Negeri (Kejari) sehingga mengalami kendala dalam koordinasi dengan Polda/Polres dan atau Kejati/Kejari di daerah induk; 3. Kondisi demografis dan geografis serta minimnya peralatan komunikasi di beberapa provinsi/kabupaten/kota yang menghambat kegiatan Sentra Gakkumdu; 4. Masih adanya ketidakpercayaan publik mengenai efektifitas Sentra Gakkumdu; 5. Adanya kelemahan dalam tata kerja dan pola hubungan dalam Sentra Gakkumdu yang membuat penanganan tidak maksimal; dan 6. Adanya subjektifitas tertentu dari unsur-unsur yang ada didalam Sentra Gakkum dalam menangani suatu kasus-kasus tertentu.

Ketidakefektifan Sentra Gakkumdu juga dikemukakan oleh Handoko Alfiantoro (unsur Kejaksaan) saat menyampaikan evaluasi penegakan hukum pidana pemilu,²⁷ yang pada intinya pada dua hal: pertama secara pengaturan Sentra Gakkumdu kurang memiliki kekuatan hukum karena hanya dituangkan

²⁵ Janedjri M. Gaffar, 2012. Politik Hukum Pemilu. Jakarta: Konstitusi Press.

²⁶ Muhammad Nur Ramadhan, Evaluasi Penegakan Hukum Pidana Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilu 2019. Jurnal Adhyasta Pemilu Vol. 2 No. 2 2019, Hal. 115-127.

²⁷ Handoko Alfiantoro, Sentra Penegakan Hukum Terpadu Dalam Konsep Sistem Peradilan Pidana Pemilu. Jurnal Adhyasta Pemilu. Vol.1No.22018, Hal.135-148

dalam peraturan bersama antara Bawaslu, Polri dan Kejaksaan yang seharusnya sebagai lembaga yang strategis untuk menangani pelanggaran pemilu diatur dengan UU, kedua, pengaturan waktu untuk menangani pelanggaran relative singkat, dan ketiga, merupakan gabungan 3 unsur lembaga yang baru khususnya unsur Bawaslu yang masing-masing memiliki kebiasaan, kewenangan, pola kerja, standar nilai, serta tingkat profesionalitas yang berbeda.

Kemungkinan masih banyak kajian dan penelitian tentang problematika yang muncul dalam penegakan hukum pidana pemilu yang belum eksplorasi dan belum dideskripsikan dalam tulisan ini, namun sebagai bukti beberapa persoalan telah dipaparkan di bagian ini. Berbagai hasil kajian akan menjadi bahan telaah dan perbaikan untuk penyelenggaraan pemilu di masa yang akan datang.

Beranjak dari kajian tentang problematic penegakan hukum pidana pemilu dalam mendukung mewujudkan pemilu demokratis, maka keberadaan sanksi administrative pemilu perlu diperkuat keberadaan dan peranannya sebagaimana keberadaan dan peranan hukum pidana dan sanksinya dalam penyelenggaraan pemilu. Kesemua dukungan bidang hukum dalam pemilu semata-mata untuk mendukung mewujudkan pemilu demokratis yang dilaksanakan berdasarkan asas-asas pemilu dan peraturan perundangan pemilu.

Karakteristik Sanksi Administrasi untuk mendukung Pemilu Demokratis

Sebuah pernyataan menarik sekaligus pesan dan juga harapan terkait dengan pemilu 2024 mendatang yang disampaikan pengamat politik dan pemilu Gun Gun Heryanto, bahwa dalam pemilu mendatang (2024) komitmen yang kuat untuk menyelenggarakan pemilu taat regulasi menjadi salah satu yang penting dalam konteks penguatan kualitas demokrasi

elektoral kita. Dengan mengutip pendapat Andrew Reynolds, Gun Gun menegaskan, institusi politik membuat aturan main pelaksanaan demokrasi dan sistem pemilu sering kali dianggap sebagai hal yang paling mudah dimanipulasi, baik untuk hal-hal baik maupun buruk. Oleh karena itulah, regulasi harus dioptimalkan untuk hal-hal baik, yakni penguatan kualitas demokrasi kita. Bukan sebaliknya, justru membuat pemilu jalan di tempat atau mundur ke masa lalu karena adanya langkah manipulatif dari segelintir orang untuk mengambil alih kuasa rakyat menjadi kuasa elite, dengan cara-cara yang sesungguhnya bertentangan dengan norma dasar pemilu dan keluhuran keadaban demokrasi itu sendiri.²⁸

Sanksi dalam sistem norma hukum (undang-undang) merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum termasuk juga dalam hukum administrasi.²⁹ Philipus M. Hadjon menegaskan, bahwa secara umum tidak ada guna atau manfaat pembentuk undang-undang memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi warga di dalam peraturan perundang-undangan (tata usaha negara termasuk dalam hal ini pemilu) manakala aturan-aturan tingkah itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara (dalam hal itu diperlukan).³⁰

Dalam sistem hukum banyak ditemui ketentuan sanksi pidana yang dirumuskan oleh pembentuk hukum selain memasukkan sanksi administrative. Dimasukkannya kedua ancaman sanksi oleh pembentuk hukum dimaksudkan untuk menegakkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan sesuai dengan jenis bidang hukum yang ada dalam undang-undang itu. Pengaturan hal-hal yang bersifat melanggar bidang

²⁸ Gun Gun Heryanto, Op. Cit. PEMILU BERKUALITAS DAN DEMOKRASI INDONESIA. Diakses dari: <https://mediaindonesia.com/kolom-pakar/545488/pemilu-berkualitas-dan-demokrasi-indonesia>. (3 Maret 2023)

²⁹ Philipus M. Hadjon dkk, 1994. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (*Introduction to the Indonesia Administrative Law*), Yogyakarta: Gadjahmada University Press, h. 245.

³⁰ Ibid.

pidana diikuti dengan ancaman sanksi pidana, dan begitu juga hal-hal yang melanggar bersifat administrasi juga diikuti dengan ancaman yang bersifat administratif.

Menengok Sejarah pengaturan peradilan pemilu hampir tidak dapat ditemukan antara putusan pengadilan (pidana pemilu) dengan hasil pemilu (keabsahan hasil pemilu). Kondisi demikian telah memantik reaksi dan kajian perlunya dibentuk peradilan khusus pemilu mengingat proses dan substansi pemilu yang memiliki karakteristik sendiri. Sebagaimana dikemukakan Widodo Ekatjahjana, bahwa tidak ada pengaruh signifikan putusan pengadilan (negeri dan tinggi) terhadap keabsahan hasil pemilu. Sanksi pidana pemilu sama sekali tidak memberikan dampak atau pengaruh yang signifikan terhadap keabsahan hasil pemilu itu sendiri. Padahal, nyata-nyata cara yang digunakan untuk memperoleh suara dalam pemilu itu melanggar hukum pidana pemilu.³¹ Kritik keras tidak adanya pengaruh antara putusan pengadilan terhadap hasil pemilu/keabsahan pemilu perlu ditindaklanjuti untuk dicarikan formula yang baik untuk menutup kelemahan yang selama ini dipraktikkan.

Sebagai gagasan untuk memperkuat kelemahan penegakan pidana pemilu tersebut, perlu diperkuat politik hukum penyelesaian pelanggaran pemilu bidang administrative agar antara putusan administrative memberi dampak dengan hasil/keabsahan hasil pemilu. Politik hukumnya diarahkan pada Upaya menjaga agar hak-hak peserta pemilu, penyelenggara, dan warga negara yang dilanggar, dikurangi, dihilangkan dapat dipulihkan atau dikembalikan melalui mekanisme penyelesaian administrative.

Secara umum sanksi-sanksi hukum administrasi yang khas antara lain: a) *Bestuurdwang* (paksaan pemerintahan); b) penarikan Kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan; c) pengenaan denda administrative; dan pengenaan uang paksa

³¹ Widodo Ekatjahjana, Op. Cit, h. 87-88.

oleh pemerintah (*dwangsom*).³² Selain ke empat jenis sanksi tersebut, pada perkembangannya telah melahirkan bentuk-bentuk sanksi lain yang tersebar di berbagai perundang-undangan sesuai bidang yang diatur.³³

Konsep pelanggaran administrative dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (UU Pemilu) dapat ditemukan pada pasal 460 (1) dan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum. Pasal 1 angka 28 dan 29 Perbawaslu No. 8 Tahun 2018 menjelaskan sebagai berikut: 28) Pelanggaran Administratif Pemilu adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. 29) Pelanggaran Administratif Pemilu yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif yang selanjutnya disebut Pelanggaran Administratif Pemilu TSM adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu, dan/atau Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DRRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara tersruktur, sistematis, dan masif.

Merujuk ketentuan pasal tersebut, ruang lingkup, bentuk pelanggaran, dan sanksi administrative menjadi beragam karena disesuaikan dengan bentuk-bentuk kegiatan tahapan penyelenggaraan pemilu. Dalam undang-undang pemilu, bentuk/jenis sanksi administrative pemilu dapat ditemukan pada Pasal 460 ayat (6) Undang-Undang Pemilu sebagai berikut:

³² Ibid, h. 245-247.

³³ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 80-84 mengatur jenis-jenis sanksi administrative mulai dari tingkat ringan, sedang dan juga berat.

Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota untuk penyelesaian pelanggaran administratif pemilu berupa:

1. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. teguran tertulis;
3. tidak diikutkan pada tahap tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan
4. sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Merujuk pada jenis sanksi terhadap pelaku pelanggaran administrasi pemilu sebagaimana dimaksud pada pasal 460 (6), maka subjek yang dapat dikenai sanksi administrative pemilu adalah peserta pemilu dan penyelenggara/pelaksana pemilu. Sedangkan salah satu bentuk sanksi dari pelanggaran administrasi pemilu (pasal 460 (6) huruf a, adalah berupa perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut membedakan sifat-sifat pelanggaran yaitu pelanggaran mengenai tata cara, mengenai prosedur serta mengenai mekanisme, dan yang menjadi objek pelanggaran yaitu “administrasi” pelaksanaan pemilu, sehingga pelanggaran administratif Pemilu terdiri dari tiga jenis pelanggaran: pelanggaran terhadap ‘tata cara’ administrasi pelaksanaan Pemilu, pelanggaran terhadap ‘prosedur’ administrasi pelaksanaan Pemilu, dan pelanggaran terhadap ‘mekanisme’ administrasi pelaksanaan Pemilu.³⁴

Sanksi administrasi pemilu berupa perbaikan administrasi, dalam hukum administrasi dapat disamakan sebagai sanksi yang sarasannya bersifat reparatoir (perbaikan/pemulihan pada

³⁴ Maksimus Lefteuw dan Lidia Priscilla Pattiasina, *Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu oleh Bawaslu*. PATimura Legal Journal, Volume 1 Nomor 2 Agustus, 2022: h. 74 - 85. E-ISSN: 2614-2961. doi: 10.47268/pela.v1i2.6332

keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran). Sebagaimana dinyatakan P. Nicolai, et.al,³⁵ ditinjau dari aspek sarannya, dalam hukum administrasi ada dua jenis sanksi, yaitu sanksi *reparatoir* (*reparatoire sancties*) dan sanksi *punitive* (*punitive sancties*). Sanksi *reparatoir* diartikan sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legale situatie*) atau mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran. Sedangkan sanksi *punitive* adalah “*uitsluitend de sancties die ertoe strekken om een persoon te straffen*” yaitu sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman (*straffen*) pada seseorang.³⁶

Peranan Hukum Administrasi dalam Mendukung Mewujudkan Pemilu Demokratis

Pelanggaran hukum administrasi pemilu merupakan salah satu jenis pelanggaran yang diatur dalam undang-undang pemilu. Hampir di setiap penyelenggaraan pemilu salah satu persoalan yang masih sering muncul adalah terjadinya tindak pidana pemilu. Walaupun dalam undang-undang pemilu ketentuan tindak pidana pemilu, sanksi, maupun mekanisme penanganannya telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan di tiap masa penyelenggarannya, namun tindak pidana pemilu belum bisa teratasi secara maksimal.³⁷

Merujuk data yang dikemukakan Ratna Dwi Pettalolo (Koordinator Nasional Divisi Penindakan Bawaslu) bahwa, pada pemilu tahun 2019 terdapat 548 temuan dan laporan tindak

³⁵ Ridwan HR, 2006. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, h. 316.

³⁶ Ibid.

³⁷ Rizka Amaliatus Syafa'ah, Efektivitas Sanksi Pidana Bagi Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu, Masadir: Jurnal Hukum Islam, Volume 03, Nomor 01, April 2023 p-ISSN: 2775-992X e-ISSN: 2776-0103; 572-585

pidana pemilu yang sampai di tahap pemeriksaan pengadilan. Dari 548 temuan dan laporan tersebut ada 380 yang telah mendapat putusan inkraacht, 483 orang menjadi terdakwa, serta 437 orang dinyatakan bersalah, sementara 40 orang lainnya divonis bebas oleh pengadilan.³⁸

Sebagaimana fungsi bidang hukum lain seperti hukum pidana, kode etik penyelenggara pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu, Hukum Administrasi Negara memiliki fungsi dalam pencegahan dan pemulihan jika terjadi pelanggaran hukum Pemilu yang secara normatif di dalam undang-undang pemilu telah diformulasikan sebagai pelanggaran yang bersifat administrative. Fungsi dan peranan hukum administrasi dengan menggunakan konsep Fungsi Hukum Administrasi Negara sebagaimana dinyatakan oleh Munaf dan Garcia Reyes adalah sebagai berikut:³⁹

1. Fungsi Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemilu

Ketentuan hukum pemilu, pengawasan penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilu dilakukan melalui dua arah, yaitu pengawasan internal yakni pengawasan dilakukan oleh Lembaga/badan pengawas yang sengaja dibentuk untuk mengawasi dan menginvestigasi secara masif terhadap penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilu. Pengawasan internal ini secara kelembagaan dilakukan oleh Badan pengawas Pemilu dan semua jajaran pengawas di bawahnya, yaitu Badan pengawas pemilu provinsi, Badan pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Pengawas Luar Negeri, Panitia pengawas Pemilu kecamatan, Pengawas Pemilu Desa/Kelurahan, dan pengawas pemilu tempat pemungutan suara. Sedangkan pengawasan eksternal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat

³⁸ Ratna Dewi Petalolo, 380 Pidana Pemilu 2019 'Inkraacht', Dewi: Terima Kasih Kepolisian dan Kejaksaan.

³⁹ Munaf, Y., & García Reyes, L. E. (2013). Hukum Administrasi Negara Sektorial. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53).

dan kelompok-kelompok organisasi yang sengaja dibentuk dan memiliki fokus kegiatan pengawasan terhadap kegiatan kepemiluan. Adapun kelompok yang tergabung dalam hal ini antara lain organisasi pemantau pemilu baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri yang telah diakreditasi/verifikasi oleh KPU agar memiliki legalitas aktivitas pemantauannya berdasarkan syarat-syarat yang telah ditentukan.

Kegiatan pengawasan dilihat dari segi waktunya dapat dikelompokkan ke dalam jenis pengawasan, yaitu pengawasan sebelum (*a-priori*) dan pengawasan setelah atau saat proses (*a-procces and posteriori*).⁴⁰ Berdasarkan pembagian jenis pengawasan tersebut, maka pengawasan penyelenggaraan pemilu lebih dominan dalam pengawasan proses pemilu. Untuk pengawasan a-priori pemilu lebih banyak dilakukan terhadap proses pembentukan aturan hukum pemilu dan pengujian hukum pemilu setelah diberlakukan sesuai dengan jenis dan bentuk hukum pemilu.

Dari segi yuridis, pengawasan penyelenggaraan pemilu dimaksudkan untuk menilai dan memastikan apakah pelaksanaan tugas, wewenang, tata cara, prosedur telah sesuai, apakah tujuan hukum telah terwujud tanpa terjadi pelanggaran hukum yang berlaku. Aspek pengawasan dalam pemilu sangat luas karena banyaknya pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan pemilu seperti peserta pemilu, penyelenggara pemilu, warga masyarakat, dan lembaga terkait lainnya seperti kantor akuntan public dan badan pengawas pemilu yang oleh hukum pemilu dilibatkan untuk menilai apakah peserta pemilu dalam melakukan kontestasi dan penggalan dukungan suara dan penggalan dana untuk mendukung pemilu tidak melanggar hukum pemilu dan peraturan perundang-undangan lainnya.

⁴⁰ Agus Riwanto dkk, 2019. Perihal Penegakan Hukum Pemilu (Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019). Editor Ahsanul Minan. Jakarta: Penerbit Bawaslu. H. 147.

Terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggara pemilu secara konsep dan hukum ada Lembaga pengawas dan penegakannya, yaitu seluruh warga Masyarakat baik secara perseorangan maupun kelompok (seperti kelompok aktivis pemilu, dan Lembaga pemantau pemilu), badan pengawas pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu untuk mengadili pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Pengawasan hukum dalam hukum administrasi secara khusus dilakukan untuk menilai apakah Tindakan penyelenggara pemilu sesuai atau tidak sesuai dengan wewenang dan kaidah hukum yang berlaku (*rechmatigheid*). Pengawasan ini lazimnya dilakukan oleh Lembaga pengadilan. Pengawasan oleh badan peradilan dalam hukum administrasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:⁴¹ *Pertama*, eksternal, karena dilakukan oleh suatu badan alau lembaga-lembaga di luar pemerintahan. *Kedua*, *a-posteriori*, karena selalu dilakukan setelah terjadinya suatu perbuatan yang dikendalikan. *Ketiga*, dalam hal kontrol hukum, hanya menilai dari perspektif hukum saja.

2. Sarana Pelindungan Hak Melalui Pemulihan (*Reparatoir*) Atas Pelanggaran Administrasi Pemilu

Sebagaimana karakter sanksi hukuman administrasi pemilu yang bersifat *reparatoir* (perbaikan atas prosedur, tata cara atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan), diharapkan hak-hak para peserta pemilu ada jaminan kepastian dalam penyelenggaraan seluruh proses tahapan pemilu oleh penyelenggara pemilu.

Efektifitas penegakan/penerapan sanksi terhadap pelanggaran administrasi menjadi persoalan yang sangat penting untuk menjamin dan memastikan perolehan suara

⁴¹ Andin Sofyanoor, Peran Hukum Administrasi Negara Dalam Pemberantasan Korupsi Di Indonesia. *Sibatik Journal* | Volume 1 No. 2 (Januari 2022). DOI: <https://doi.org/10.54443/sibatik.v2i1.29>.

yang sebenarnya. Asbudi Dwi Saputra menyatakan,⁴² “efektivitas penerapan sanksi pelanggaran administrasi pemilu bagi penyelenggara pemilu, karena penting diketahui tingkat penegakan hukumnya dimana hal tersebut dapat mempengaruhi jumlah suara perolehan pemilu”.

Selain seperangkat hukum pemilu yang dikodifikasikan ke dalam Undang-Undang Pemilu dan peraturan pelaksanaannya, untuk menjaga dan menegakkan penyelenggara pemilu melaksanakan tugas dan kewenangan penyelenggaraan pemilu secara berintegritas, adil, jujur, undang-undang pemilu telah membentuk kelembagaan untuk memproses dan menangani pelanggaran kode etik yaitu Dewan Kehormatan penyelenggara Pemilu (DKPP). menegakkan

Kesimpulan

Kepatuhan hukum peserta dan penyelenggara pemilu merupakan prasyarat bagi terwujudnya pemilu demokratis. Terjadinya pelanggaran dan belum optimalnya penegakan hukum pidana pemilu berdasarkan kajian dan penelitian memerlukan kajian dan penelitian factor-faktor penyebabnya sekaligus perlunya memperkuat peranan dan fungsi bidang hukum administrasi untuk mendukungnya.

Sanksi hukum administrasi pemilu yang memiliki karakter perbaikan/pemulihan (reparatoir) terhadap tindakan pelanggaran administrasi dalam penyelenggaraan pemilu sangat tepat digunakan untuk mendukung mewujudkan pemilu demokratis. Melalui penegakan hukum dan sanksi administrasi pemilu juga digunakan sebagai sarana memastikan otentisitas penyuaaran suara pemilih dengan rekapitulasi hasil pemilu.

⁴² Asbudi Dwi Saputra, Penerapan Sanksi Pelanggaran Administratif Pemilu bagi Penyelenggara Pemilu. *Pleno Jure*, Jurnal Ilmu Hukum LL-DIKTI Wilayah IX Sulawesi. Vol 9 No. 2, ktober2020, pp 129-142 p-ISSN:3301-7686 dan e-ISSN: 2684-8449. DOI:<https://doi.org/10.37441/plenojure.v9i2.473>

Hukum administrasi dalam penyelenggaraan pemilu memiliki kedudukan dan peranan yang amat strategis guna mendukung penyelenggaraan pemilu demokratis. Hukum administrasi berfungsi sebagai sarana pengawasan, baik pengawasan proses maupun akhir (a-posteriori). Selain itu sesuai karakter sanksinya, sanksi hukum administrasi pemilu bersifat reparatoir (memulihkan/mengembalikan) seperti sebelum terjadinya pelanggaran.

Daftar Pustaka

Jurnal :

- Alfiantoro, H. . (2021). Sentra Penegakan Hukum Terpadu dalam Konsep Sistem Peradilan Pidana Pemilu. *Jurnal Adhyasta Pemilu*, 1(2), 135-148. <https://doi.org/10.55108/jap.v1i2.22>.
- Andin Sofyanoor, Peran Hukum Administrasi Negara Dalam Pemberantasan Korupsi Di Indonesia. *Sibatik Journal* | Volume 1 No. 2 (Januari 2022). DOI: <https://doi.org/10.54443/sibatik.v2i1.29>.
- Asbudi Dwi Saputra, Penerapan Sanksi Pelanggaran Administratif Pemilu bagi Penyelenggara Pemilu. *Pleno Jure, Jurnal Ilmu Hukum LL-DIKTI Wilayah IX Sulawesi*. Vol 9 No. 2, ktober2020, pp 129-142 p-ISSN:3301-7686 dan e-ISSN: 2684-8449. DOI:<https://doi.org/10.37441/plenojure.v9i2.473>.
- Belinda Putri Herawati dan Yohanes Suwanto. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Bagi Indonesia. Vol. 1 No. 2 (2022): *Sovereignty: Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional*. DOI: <https://doi.org/10.13057/sovereignty.v1i2.135>.
- Fandi Ahmad Sintani dkk, Kaderisasi dan Penetapan Calon Legislatif pada Partai Politik. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, VOL. 19 NO. 1 (2020). DOI: <https://doi.org/10.35967/jipn.v19i1.7848>.

- Handoko Alfiantoro, Sentra Penegakan Hukum Terpadu Dalam Konsep Sistem Peradilan Pidana Pemilu. *Jurnal Adhyasta Pemilu*. Vol.1No.22018, Hal.135-148.
- Maksimus Lefteuw dan Lidia Priscilla Pattiasina, Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu oleh Bawaslu. *PATimura Legal Journal*, Volume 1 Nomor 2 Agustus, 2022: h. 74 – 85. E-ISSN: 2614-2961. doi: 10.47268/pela.v1i2.6332.
- Muhammad Nur Ramadhan, Evaluasi Penegakan Hukum Pidana Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilu 2019. *Jurnal Adhyasta Pemilu* Vol. 2 No. 2 2019, Hal. 115-127.
- Munaf, Y., & García Reyes, L. E. (2013). Hukum Administrasi Negara Sektoral. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53).
- Payerli Pasaribu, Peranan Partai Politik dalam Melaksanakan Pendidikan Politik. *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA)*, Vol. 5 No. 1 (2017). DOI: 10.31289/jppuma.v5i1.1125.
- Rizka Amaliatus Syafa'ah, Efektivitas Sanksi Pidana Bagi Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu, *Masadir: Jurnal Hukum Islam*, Volume 03, Nomor 01, April 2023 p-ISSN: 2775-992X e-ISSN: 2776-0103; 572-585.
- Susanto, S. N. H. (2019). Good Governance Dalam Konteks Hukum Administrasi. *Administrative Law and Governance Journal*, 2(2), 205–217. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i2.205-217>.
- Widodo Ekatjahjana, Menggagas Peradilan Partai Politik dan Pemilu dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009.
- Yoga Saprudin Juliansah dan Suryana Marta, Efektivitas Penerapan Sanksi Pidana Atas Tindak Pidana Pemilihan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. *VERITAS: Jurnal*

Program Pascasarjana Ilmu Hukum Vol. 8 No. 1 Tahun 2022 p-issn: 2407-2494 e-issn: 2655-979X. DOI: <https://doi.org/10.34005/veritas.v8i1>.

Yuliani Widianingsih, "Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia: Suatu Tinjauan dari Aspek Sejarah dan Sosiologi Politik Jurnal Signal, Volume 5, Nomor 2 (2017).

Buku :

Agus Riwanto dkk, 2019. Perihal Penegakan Hukum Pemilu (Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019). Editor Ahsanul Minan. Jakarta: Penerbit Bawaslu.

Janedjri M. Gaffar, 2012. Politik Hukum Pemilu. Jakarta: Konstitusi Press.

Philipus M. Hadjon dkk, 1994. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law), Yogyakarta: Gadjahmada University Press,

Ridwan HR, 2006. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada,

Website :

Agus Riyanto, Penegakan Hukum, Masalahnya Apa? Diunduh dari: <https://business-law.binus.ac.id/2018/12/26/penegakan-hukum-masalahnya-apa/> Diakses 25 Agustus 2023.

Arif Budiman, Strategi Mewujudkan Pemilu Berkualitas dan Berintegritas. Kuliah Umum di Universitas Negeri Jember, tanpa tahun.

Gun Gun Heryanto, Pemilu Berkualitas dan Demokrasi Indonesia, 2022. <https://www.uinjkt.ac.id/pemilu-berkualitas-dan-demokrasi-indonesia/> Diakses 26 Agustus 2023.

Sudi Prayitno, Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu 2019. Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu. www.Journal.kpu.go.id

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.

TATA KELOLA HILIRISASI MINERAL DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL

Dr. Irine Handika, S.H., LL.M

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Email: irinehandika@ugm.ac.id

Abstrak

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki cadangan mineral besar. Namun demikian, utilisasi domestik masih rendah dan belum dapat mengakomodasi kebutuhan industri nasional. Alhasil, komoditas mineral masih banyak diekspor dalam bentuk setengah jadi sehingga optimalisasi nilai tambah belum dapat dilakukan. Permasalahan berangkat dari ketiadaan *bridging policy* yang menyatukan paradigma *mining sustainability goals* dengan paradigma hilirisasi di sektor perindustrian. Nuansa kebijakan di sektor hulu menekankan pada larangan ekspor *raw materials* dan kewajiban peningkatan nilai tambah melalui proses pemurnian. Namun, ada kebutuhan yang tidak kalah penting untuk mendorong utilisasi produk mineral olahan di dalam negeri. Industri domestik harus mampu menyerap pasokan mineral dan mengolah lebih lanjut menjadi berbagai komoditas turunan yang bernilai jual. Hilirisasi tidak akan berjalan tanpa ekosistem supply-demand mineral yang baik dari level hulu sampai industri (*end users*). Penelitian ini menggunakan metode normatif-empiris untuk mengumpulkan data melalui studi kepustakaan dan wawancara. Hasil penelitian menunjukkan dibutuhkan pengelompokan mineral-mineral yang krusial dibutuhkan dalam hilirisasi.

Tujuan pengelompokan agar tata kelola mineral dapat disusun secara fokus, dari level hulu tambang sampai industri, serta disesuaikan dengan karakteristik masing-masing mineral. Oleh karena itu dibutuhkan Peraturan Presiden sebagai *bridging policy*. Sejumlah muatan penting dalam Perpres *a quo* yang dapat diarahkan untuk membentuk ekosistem hilirasi mineral, seperti: (1) klasifikasi Mineral Kritis dan Mineral Strategis; (2) prinsip *pertambangan berkelanjutan*; (3) penetapan Industri Pengguna; (4) perspektif *Nett Zero Waste* dalam industri pertambangan; (5) pengturan kuota produksi; (6) inventarisasi dan pelaporan data mineral; (7) riset dan imovasi; dan (h) dukungan pemerintah.

Kata kunci: *hilirisasi mineral, Mineral Kritis, Mineral Strategis, dan Perpres.*

Abstract

Indonesia is one of the states who has the biggest mineral reserves. However, domestic utilization over this reserve is still low and has not even been able to accommodate national industry demands. Said problem is rooted to the non-existence of a bridging policy that harmonizes mining sustainability goals along with a downstream paradigm in the industrial sector. Having said that, there are nuances of a similar theme within the upstream sector through a raw material export ban and an obligation for adding value through refining minerals. However, there lies a demand that is equally important to push the utilization of domestic refined minerals. Domestic industries must be able to utilize the minerals that is supplied and refine it further to derivative commodities that has economic value. Downstreaming would not be able to develop without an established supply and demand ecosystem from the upstream sector to the downstream sector. The result for this research has shown the need for clustering crucial minerals that is needed for downstreaming. The goal of said clustering is to ensure a mineral policy structure that is focused, from the upstream sector through the downstream sector, and also tailored

to each of its own characteristics. Thus, a Presidential Regulation is needed as a bridging policy. Several key substances within the current Presidential Regulation may be pointed to a downstream ecosystem, namely: (1) classification of Critical Minerals and Strategic Minerals (2) Sustainable Mining Principles; (3) Establishment of User Industries; (4) Nett Zero Waste Perspective Within the Mining Sector; (5) The Establishment of Production Quotas; (6) Mineral Data Collection and Archives; (7) Innovation and Research; and (8) Government Facilities.

Keywords: minerals downstreaming, criticals minerals, strategic minerals, Perpres.

Latar Belakang

Indonesia merupakan negara dengan sumber daya dan cadangan mineral yang melimpah, sebagai contoh mineral sebagai berikut: Nikel (no. 1 dunia), Timah (17 % cadangan dunia), Emas (6,9 % cadangan dunia), Tembaga (3,21 % cadangan dunia), Aluminium (2,1 % cadangan dunia), serta adanya potensi Logam Tanah Jarang (LTJ) yang terikat dalam cadangan mineral utama Indonesia. Dengan melimpahnya sumber daya mineral tersebut, komoditas mineral Indonesia memiliki potensi strategis untuk terus dikembangkan demi meningkatkan daya saing bangsa. Salah satu faktor utama yang menyebabkan kebutuhan mineral untuk industri masih didominasi oleh mineral impor adalah masih kurang memadainya fasilitas untuk melakukan hilirisasi, sehingga penguasaan pasar produk hilir yang berupa mineral yang telah melalui proses pengolahan tergolong kurang. Selain itu, berdasarkan data yang ada, Indonesia memiliki 15 jalur hasil mineralisasi logam dengan total panjang 15.000 km, yang lebih dari separuhnya belum dilakukan eksplorasi secara optimal. Hal yang demikian apabila tidak ditangani dengan baik, maka dapat membawa dampak yang besar baik bagi industri pengguna mineral maupun perekonomian secara

umum, dikarenakan apabila terjadi secara berlarut-larut dapat memicu kenaikan ekspor barang tambang secara masif. Tidak menutup kemungkinan pula bahwa kekayaan sumber daya alam di Indonesia tidak lagi dimanfaatkan untuk bangsa sendiri sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Selanjutnya, apabila melihat pada ketentuan yang ada dalam regulasi eksisting, sejak diundangkannya UU 4/2009, pemerintah telah mendorong dilakukannya hilirisasi mineral dengan mewajibkan pemegang IUP dan IUPK untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral melalui pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri. UU 3/2020 kembali menegaskan hal tersebut dengan mewajibkan pemegang IUP ataupun IUPK untuk melakukan peningkatan nilai tambah mineral di dalam negeri dalam kegiatan usaha pertambangan melalui pengolahan dan pemurnian komoditas tambang mineral logam, pengolahan mineral bukan logam, dan/atau pengolahan komoditas tambang yang berupa batuan. Selain itu, diatur pula bahwa dalam melakukan pengolahan dan/atau pemurnian tersebut terdapat acuan berupa batasan minimum pengolahan dan/atau pemurnian dengan mempertimbangkan peningkatan nilai ekonomi dan kebutuhan pasar.

Adanya hilirisasi tersebut tentunya harus diiringi oleh peningkatan industri hilir guna meningkatkan nilai tambah dari komoditas mineral yang ditambang dan juga dapat memenuhi kebutuhan industri yang umumnya menyerap mineral yang telah melalui proses pengolahan dan/atau pemurnian. Terlebih lagi, semangat hilirisasi mineral juga dimaksudkan untuk meningkatkan nilai tambah dari penjualan mineral tersebut untuk memenuhi kebutuhan industri – terutama industri dalam negeri – sehingga dalam hal ini harus pula memperhatikan kebijakan pengembangan industri berbasis mineral agar pemanfaatan mineral dalam negeri teroptimalisasi dengan baik. Pengaturan ini juga diharapkan mampu

mendukung kemandirian pasokan bagi industri pengolahan dan pemanfaatan di dalam negeri, khususnya yang memiliki kepentingan strategis nasional berupa ekonomi dan pertahanan negara. Sebagai contoh, pengembangan pabrik pengolahan dan pemurnian tembaga berpotensi memberikan PNBPN sebesar USD 411 juta (Rp 5,9 triliun) dan pajak senilai USD 598 juta (Rp 8,6 triliun), sehingga total pendapatan negara (PNBP dan pajak) akan mencapai Rp 14,5 triliun. Tanpa pembangunan pabrik pengolahan dan pemurnian Cu, pemasukan negara dari PNBPN dan pajak hanya sebesar sebesar Rp 11,8 triliun. Dengan adanya pabrik pengolahan dan pemurnian tembaga, pemasukan negara akan bertambah sebesar Rp 2,7 triliun.⁴ Selain itu, dampaknya multiplier effect, berupa kontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) ataupun peningkatan tenaga kerja juga akan terjadi. Data dari Grand Strategi Minerba ESDM menyatakan akan ada peningkatan kontribusi nilai tambah terhadap PDB sebesar USD 6,8 miliar/tahun dan penyerapan 22.500 tenaga kerja baru karena adanya hilirisasi tembaga. Contoh lain, dengan dibangunnya 12 pabrik pemurnian alumina baru, diharapkan dapat menyerap seluruh bijih bauksit yang diproduksi sehingga produksi alumina dalam negeri pun dapat ditingkatkan hingga keseluruhan mencapai 13,9 juta ton (1,3 juta ton berupa produk CGA dan 12,6 juta ton berupa SGA). Pengembangan fasilitas pengolahan dan pemurnian alumina pada kapasitas maksimum diharapkan dapat berpotensi memberikan PNBPN sebesar USD 321 juta (Rp 4,6 triliun) dan pajak senilai USD 1,1 miliar (Rp 16,4 triliun) setiap tahun.

Di samping percepatan hilirisasi untuk memenuhi kebutuhan industri, pemanfaatan mineral yang merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui tentu juga harus memperhatikan ketersediaan cadangan mineral yang ada agar keberadaannya dapat dimanfaatkan dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Terlebih selain keberadaannya yang penting untuk bagi industri, mineral turut

memegang peranan penting dalam pengembangan energi baru terbarukan, dikarenakan mineral digunakan sebagai bahan baku dalam pembuatan energy saving instruments yang membutuhkan jenis mineral tertentu seperti lithium, REE, kobalt, nikel, mangan, dan grafit. Dalam hal ini, sejatinya pemanfaatan mineral untuk jenis-jenis tertentu yang memiliki ketersediaan yang terbatas yang dapat berimplikasi pada kelangkaan dan risiko pasokan bagi industri yang vital bagi negara perlu untuk diatur mengenai pengelolaan dan pemanfaatannya.

Namun demikian, apabila menelusuri peraturan perundang-undangan eksisting, tidak ditemukan adanya regulasi khusus yang mengatur tentang pengelompokan jenis mineral yang strategis dan vital di atas. Akan tetapi, upaya pengelompokan ini pada dasarnya telah termaktub dalam visi jangka panjang kebijakan mineral dan batubara nasional sebagaimana diatur dalam Kepmen ESDM 77.K/MB.01/MEM.B/2022. Dalam Kepmen *a quo* dapat ditemui adanya penggunaan frasa “mineral kritis” terutama dalam kaitannya dengan inventarisasi mineral dan batubara untuk memperoleh data dan informasi sumber daya dan cadangan mineral dan batubara baik yang strategis dan vital sebagai dasar pengelolaan mineral dan batubara untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi dan pertahanan atau keamanan negara untuk pembangunan nasional jangka panjang. Sayangnya, Kepmen ESDM *a quo* tidak mengatur lebih lanjut mengenai tata pengelolaan mineral yang vital dan strategis tersebut.

Perumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang di atas maka tulisan ini akan difokuskan untuk membahas permasalahan, yakni muatan pengaturan apa saja yang perlu diatur dalam Peraturan Presiden agar mampu menjadi *bridging policy* untuk membentuk ekosistem hilirisasi mineral?

Metode Penelitian

Penelitian ini secara khusus memusatkan fokusnya pada pembentukan kebijakan pemerintah dalam bentuk Peraturan Presiden di bidang Tata Kelola Mineral Kritis dan Mineral Strategis. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum gabungan yuridis normatif dan empiris. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier serta wawancara dengan sejumlah pelaku usaha di sektor mineral dan industri strategis, yang memiliki kompetensi yang relevan dengan penelitian. Analisis yang digunakan menggunakan pendekatan deskriptif.

Pembahasan

Dalam menghadapi tantangan hilirisasi, setidaknya terdapat sejumlah ketentuan penting yang krusial untuk mendorong terciptanya ekosistem hilirisasi yang berbasis pada *supply-demand* mineral yang baik. Nilai lebih dari Perpres ini terlatak pada posisinya sebagai *bridging policy* yang menyatukan paradigma *mining sustainability goals* dengan paradigma hilirisasi di sektor perindustrian. Adapun sejumlah muatan penting akan dielaborasi pada bagian ini.

1. Pengaturan Klasifikasi dan Penetapan Kriteria Mineral Kritis dan Mineral Strategis

Bahwa pada kondisi *status quo*, belum terdapat peraturan perundang-undangan yang secara jelas mengatur mengenai tata kelola mineral kritis dan mineral strategis. Oleh karena itu, perlu diperlakukan benchmark dalam meneliti praktik yang akan dilakukan di Indonesia. Sejauh ini, praktik di negara-negara lain juga mengatur mengenai “critical minerals”. Penetapan mineral kritis atau strategis perlu dilaksanakan dalam usaha untuk membangun *platform* baru berbasis tata kelola mineral yang dibutuhkan untuk hilirisasi.

Sejatinya, mineral kritis dan mineral strategis mencakup mineral-mineral yang telah diatur dalam UU 4/2009 jo. UU 6/2023 dan pelaksanaannya. Perpres bertugas memberikan definisi dan menetapkan parameter dari kedua kelompok mineral tersebut. Mineral kritis dimaknai sebagai senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu. Suatu jenis Mineral ditetapkan sebagai Mineral Kritis berdasarkan kriteria: (1) sebagai Bahan Baku dalam industri strategis nasional; (2) memiliki nilai manfaat untuk perekonomian nasional dan pertahanan-keamanan negara; (3) memiliki risiko tinggi terhadap pasokan; dan (4) tidak ada pengganti yang layak.

Adapun mineral strategis adalah Mineral yang memiliki potensi meningkatkan daya saing global, cadangan devisa negara, penerimaan negara, dan/atau perekonomian. Suatu jenis Mineral ditetapkan sebagai Mineral Strategis berdasarkan kriteria: (1) sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri dalam negeri, termasuk Industri Strategis; (2) memiliki potensi mengendalikan pasar global melalui dominasi sumber daya dan/atau cadangan; (3) memiliki kontribusi penerimaan negara yang besar dalam sektor pertambangan Mineral; dan (4) memiliki kontribusi terhadap cadangan devisa negara.

2. Pengaturan Penetapan Industri Pengguna

Industri strategis sebagai industri pengguna sebenarnya merupakan suatu hal yang sudah diatur dalam UU 3/2014 jo. UU 6/2023. Namun, penetapan industri strategis merupakan suatu kegiatan prioritas yang masih berjalan sampai dengan kajian ini dibuat. Berkaitan dengan Industri Mineral Kritis sebagai Industri Pengguna juga telah diatur dalam UU 3/2014 mengenai bahan baku dan bahan penolong. Adapun elaborasi ruang lingkup industri strategis telah diatur di Draft Perubahan RIPIN 2015-2035 yang meliputi beberapa industri. Dalam industri mineral

strategis dan mineral kritis strategis, jenis industri yang sudah diatur hanya disebut dalam PP 28/2021 yang mengatur besaran suatu industri. Adapun jenis-jenis industri yang bisa menjadi acuan adalah pada RIPIN 2015-2035.

Melihat masih tercecarnya industri-industri pengguna yang ada, perlu dilaksanakan harmonisasi pendefinisian industri dalam usaha untuk menyesuaikan kebutuhan *supply* dan *demand*. Perpres ini menetapkan industri pengguna sebagai berikut. Industri pengguna Mineral Kritis di antaranya adalah: (1) Industri energi terbarukan berupa pembangkit listrik tenaga air (PLTA) dan pembangkit listrik tenaga surya (PLTS); (2) Industri kendaraan bermotor listrik berbasis baterai serta ekosistem baterai kendaraan bermotor listrik berbasis baterai; dan (3) Industri alat kesehatan. Adapun Industri pengguna Mineral Strategis di antaranya adalah: (1) Industri elektronika dan telematika (ICT); dan Industri logam dasar dan bahan galian logam.

3. Pengaturan Pengutamaan Serapan Dalam Negeri

Salah satu permasalahan yang terus menghalang upaya hilirisasi mineral kritis, mineral strategis, maupun mineral kritis strategis adalah kemampuan penyerapan bahan baku mineral oleh industri dalam negeri. Dibutuhkan adanya harmonisasi di antara rencana kebutuhan dari dalam negeri mengenai pasokan mineral yang dibutuhkan dengan kuota mineral yang akan dibatasi. Hal ini diperuntukan untuk menghindari gugatan negara anggota WTO dikarenakan bahan-bahan mineral kritis dan mineral strategis telah diserap dalam negeri dan tidak mengendap di dalam negeri. Dalam segi implementasi, dibutuhkan adanya kajian mengenai perumusan kebijakan yang akan dilakukan di antara Domestic Market Obligation (DMO), pembatasan impor, atau pengaturan tingkat komponen dalam negeri.

Domestic Market Obligation (DMO), mengatur mengenai jumlah dan jenis mineral yang harus dijual di dalam negeri sehingga diharapkan dapat membantu pemenuhan kebutuhan bahan baku dalam negeri. Adapun pembatasan impor, diarahkan untuk membuat industri pengguna mineral kritis dan mineral strategis dapat mengutamakan penggunaan bahan baku dalam negeri terlebih dahulu. Terakhir adalah pengaturan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) Barang untuk mengoptimalkan penggunaan komponen dalam negeri.

4. Pengaturan Penetapan Penambangan Berkelanjutan (*Sustainable Mining*)

Berdasarkan data dari Kementerian ESDM, beberapa komoditas mineral mengalami penurunan ketersediaan sumber daya dan cadangan, salah satunya adalah komoditas timah. pada tahun 2021 jumlah sumber daya timah dalam bentuk kasiterit adalah sebesar 2.4 juta ton dan cadangan sebesar 2.17 juta ton. Jumlah ini mengalami penurunan sebesar 15% dari sumber daya tahun 2020 dan 20% dari cadangan. Sementara itu, produksi bijih timah rata-rata adalah 57.3 ribu ton per tahun. Sehingga umur cadangan timah di Indonesia bertahan hingga 37 tahun ke depan.

Disisi lain, dengan adanya program pemerintah untuk melakukan hilirisasi proses produksi mineral dalam rangka meningkatkan nilai tambah, maka dibutuhkan suatu tata kelola yang dapat menjaga ketahanan umur cadangan mineral di Indonesia. Salah satunya melalui penerapan konsep sustainable mining goals dengan mengimplementasikan penilaian indikator 2 parameter yaitu coverage area (CA) dan Reserves Replacement Ratio (3R). Parameter CA merupakan perbandingan luas dari area yang telah dieksplorasi dan area yang tidak berpotensi terhadap luas area WIUP dan Parameter 3R merupakan rasio penemuan cadangan terhadap jumlah produksi.

5. Pengaturan Paradigma Nett Zero Waste dalam Industri Pertambangan

Bahwa dalam setiap proses penambangan akan selalu menghasilkan Sisa Hasil Pengolahan (SHP) dan Sisa Hasil Pengolahan dan Pemurnian (SHPP). Perlu diketahui bahwa beberapa SHP dan SHPP adalah komoditas yang memiliki nilai ekonomis yang tinggi. Oleh karena itu, perlu dikaji lebih lanjut dari sisi teknis dan regulasi mengenai cara berserta regulasi yang dibutuhkan untuk mendukung pengolahan SHP dan SHPP agar membuat industri pertambangan yang memiliki *nett zero waste*.

Indonesia juga perlu mengatur tata kelola pemanfaatan mineral-mineral yang terkandung dalam barang sisa, seperti sisa HP dan sisa barang elektronik. Perpres ini mengusulkan pembangunan industri skrap serta penetapan standar acuan skrap yang akan diperdagangkan. Pendekatan ini sejalan dengan perspektif ekonomi sirkuler.

6. Pengaturan Penyusunan Peta Jalan Hilirisasi sebagai Dokumen Acuan Stakeholders

Perpres ini mewajibkan Menteri ESDM dan Menteri Perindustrian berkoordinasi menyusun peta jalan hilirisasi yang paling sedikit memuat: (1) target jenis Industri yang akan dikembangkan untuk hilirisasi beserta tata waktunya; (2) ketersediaan Bahan Baku dan Bahan Penolong; (3) kebutuhan dan serapan Industri Pengguna dalam negeri dari Mineral Kritis dan Mineral Strategis; dan (4) estimasi kebutuhan energi. Dokumen ini akan membantu semua pihak untuk menjalankan target hilirisasi karena validitasnya tinggi dan disusun dengan mempertimbangkan: (1) potensi sumber daya dan cadangan Mineral Kritis, Mineral Strategis, dan Mineral Kritis Strategis; (2) potensi dan perkembangan sosial ekonomi wilayah; (3) perkembangan Industri dan bisnis, baik nasional maupun internasional; dan (4) perkembangan lingkungan strategis, baik nasional maupun internasional.

7. Pengaturan Akselerasi Riset dan Inovasi

Ada pengaturan yang mewajibkan pemerintah menyelenggarakan percepatan Riset, penyediaan teknologi, dan peningkatan kesiapan teknologi. Ada dua target yang disasar, yakni untuk kegiatan penyelidikan umum, Eksplorasi, studi kelayakan, pengembangan material substitusi, konstruksi, dan penambangan Mineral Kritis dan Mineral Strategis. Selain itu juga untuk kegiatan Pengolahan dan/atau Pemurnian, pemanfaatan SHP dan/atau SHPP, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang Mineral Kritis dan Mineral Strategis.

Dalam rangka mencapai sasaran percepatan Riset dan penyediaan teknologi maka Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah menyediakan alokasi dana pelaksanaan Riset dan penyediaan teknologi yang bersumber pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

8. Pengaturan Dukungan Pemerintah

Pengusahaan dan peningkatan nilai tambah Mineral Kritis dan Mineral Strategis membutuhkan kehadiran pemerintah. Oleh karena itu, dukungan Pemerintah Pusat diatur dalam bentuk ketentuan mengenai pemberian fasilitas sesuai dengan kewenangannya berupa: (1) insentif impor; (2) paket insentif fiskal; (3) kemudahan; (4) kerja sama investasi; (5) penyediaan tarif listrik khusus; (6) insentif harga energi yang kompetitif; dan (7) penyesuaian ketentuan.

Kesimpulan

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa sebagai negara yang memiliki kekayaan mineral yang besar, Indonesia memiliki potensi yang sangat tinggi untuk dapat membangun industri dalam sektor mineral. Namun, tata kelola yang ada sekarang tidak mendukung Indonesia untuk dapat melaksanakan hilirisasi dan hanya cenderung berperan sebagai sumber

bahan tambang. Akibatnya, Indonesia tidak dapat merasakan nilai tambah dari bahan baku mineral yang dimilikinya. Oleh karena itu terdapat urgensi untuk mengatur tata kelola hilirisasi sumberdaya mineral dalam kerangka pembangunan hukum nasional yakni melalui Perpres Mineral Kritis dan Mineral Strategis.

Daftar Pustaka

Ahyari, Agus, 2004, *Manajemen Produksi: Perencanaan Sistem Produksi*, BPFE UGM, Yogyakarta.

APBI-ICMA, Persiapan Launching SIMBARA (Sistem Informasi Pengelolaan Mineral dan Batubara), <http://www.apbi-icma.org/news/6469/persiapan-launching-simbara-sistem-informasi-pengelolaan-mineral-dan-batubara>, diakses 26 Desember 2022.

Chair James Maloney, 2021, From Mineral Exploration to Advanced Manufacturing: Developing Value Chains for Critical Minerals in Canada; Report for the Standing Committee on Natural Resources”, the House of Commons.

David E. Bond dan Matt Solomon, White & Case, “Quest to bolster critical mineral supply will persist through economic downturn”, <https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/mining-metals-2022-quest-bolster-critical-mineral-supply>, diakses 10 Desember 2022.

Department of Industry, Science, Energy and Resources, 2022, *2022 Critical Minerals Strategy*, The Australian Government, Canberra.

Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, 2022, Grand Strategy Mineral dan Batubara: Arah Pengembangan Hulu Hilir Mineral Utama dan Batubara Menuju Indonesia Maju, Jakarta, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral.

- Government of Canada, “Critical Minerals: an opportunity for Canada”, <https://www.canada.ca/en/campaign/critical-minerals-in-canada/critical-minerals-an-opportunity-for-canada.html>, diakses 26 November 2022.
- He, Yujia, “The *trade-security* nexus and U.S policy making in critical minerals”, *Resources Policy*, Vol. 59, Desember 2018.
- HM Government, 2022, *Resilience for the Future: The United Kingdom’s Critical Mineral Strategy*, The National Archive, London.
- Hukumonline, “Melalui Uji Materi, Masyarakat Berhasil Batalkan Perda Tambang Nikel”, <https://www.hukumonline.com/berita/a/melalui-uji-materi--masyarakat-berhasil-batalkan-perda-tambang-nikel-1t63b292d2c4b4a>, diakses pada 26 Januari 2023.
- International Council on Mining & Minerals (ICMM), 2019, *Exploration Targets, Exploration Results, Mineral Resources and Mineral Reserves*, CRIRSCO.
- KCMI-MGEI, “About CPI”, <https://www.kcmi-mgei.id/cpi/about-cpi/>, diakses 15 Desember 2022.
- Lewicka E, Guzik K, Galos K. “On the Possibilities of Critical Raw Materials Production from the EU’s Primary Sources”. *Resources*. Vol. 10 No. 5, Mei 2021.
- Muhammad Julian, “Mengapa Pengurusan Amdal Perusahaan Tambang Butuh Waktu Lama <https://industri.kontan.co.id/news/mengapa-pengurusan-amdal-perusahaan-tambang-butuh-waktu-lama>”, diakses pada 3 Maret 2023.
- Nedal T. Nassar dan Steven M. Fortier, 2021, “Methodology and Technical Input for the 2021 Review and Revision of the US Critical Minerals List”, US Geological Survey Open-File Report 2021-1045.

- Nikel.co.id, “Ketum PERHAPI, Rizal Kasli: Kode KCMI 2017 Setara Kode Internasional”, <https://nikel.co.id/ketum-perhapi-rizal-kasli-kode-kcmi-2017-setara-kode-internasional/>, di akses pada 27 Desember 2022
- PERHAPI, “Competent Person Indonesia”, <https://perhapi.or.id/kcmi/competent-person-indonesia>, diakses 15 Desember 2022
- PERHAPI, “How to be CPI”, <https://perhapi.or.id/kcmi/how-to-be-cpi>, diakses 15 Desember 2022.
- Suudi, Muhammad Yasman dan Eddy Sanusi S, “Pengaruh Bahan Baku dan Manajemen Rantai Pasokan Terhadap Proses Produksi PT. Niro Ceramic Nasional Indonesia,” *Jurnal Ekonomi dan Industri* 22, Vol 5, No. 1, April 2022.
- US Department of Defense, “Release: The Defense Department’s Strategic and Critical Minerals Review”, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2649649/the-defense-departments-strategic-and-critical-materials-review/>, diakses 26 November 2022.
- US Geological Survey, “US Geological Survey Releases 2022 list critical minerals”, <https://www.usgs.gov/news/national-news-release/us-geological-survey-releases-2022-list-critical-minerals>, diakses pada 5 Maret 2023
- US Securities and Exchange Commission, “Modernization of Property Disclosure for Mining Registrants: a Small Entity Compliance Guide”, <https://www.sec.gov/corpfin/secg-modernization-property-disclosures-mining-registrants>, diakses 27 Desember 2022.
- US Strategic and Critical Materials Stock Piling Act
- USGS and US Department of the Interior, The Daily Journal of the United States Government, <https://www.federalregister.gov/documents/2021/11/09/2021-24488/2021-draft-list-of-critical-minerals>, diakses 26 November 2022.

KONSTITUSIONALITAS DISKRESI KEBIJAKAN FINANSIAL PEMERINTAH YANG BERKEADILAN: STUDI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 37/ PUU-XVIII/2020

Dr. Mery Christian Putri, S.H., M.H.¹, Agusweka Poltak Siregar, S.H.²

¹Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Email: mery.christian@mkri.id

²Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Email: agusweka@mkri.id

Abstrak

Perubahan merupakan sebuah keniscayaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menuju era *society 5.0*. Asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai landasan dalam *policy making* pun dapat berkembang dalam tataran praktis, agar pemerintah mampu memenuhi kepentingan masyarakat dalam menjalankan kewenangannya. Pemerintah dimungkinkan untuk mengingkari asas umum pemerintahan yang baik sepanjang hal tersebut dilakukan untuk melindungi kepentingan dan hak konstitusional warga negara. Dalam konteks penyelenggaraan dan penggunaan keuangan negara, terutama pasca Era Pandemi 2019, terdapat fenomena meningkatnya diskresi pemerintah dalam mengambil kebijakan terkait penggunaan dan penyelenggaraan keuangan negara. Hal ini memicu pertanyaan yang harus dijawab mengenai batasan sejauh mana diskresi dapat dilaksanakan oleh *policy maker*. Penelitian ini akan berusaha menjawab bagaimana praktik

diskresi perbuatan hukum dapat dilakukan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan keuangan negara dan bagaimana *ratio decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020 yang secara konkret memberikan kepastian tafsir konstitusionalitas terhadap diskresi pengambilan kebijakan dan keputusan yang dilakukan pejabat administrasi negara di era pandemi. Penelitian ini disusun menggunakan metode yuridis normatif menggunakan *case approach* dan *conceptual approach*. Kesimpulan dari penelitian ini adalah dalam konteks pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintah pada situasi negara darurat, dimungkinkan terjadi diskresi yang berimplikasi pada impunitas atas tindakan administrasi pemerintah serta pengecualian objek *beschikking* dapat menjadi objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Terdapat batasan yang tetap harus dipatuhi oleh pemerintah dalam hal diskresi kebijakan demi kepentingan dan perlindungan hak konstitusional warga negara.

Kata kunci: konstitusionalitas, diskresi, policy making, pemerintah.

Abstract

Change is a necessity in the life of the nation and state towards the era of society 5.0. The general principles of good governance as the basis for policy making can also develop at a practical level, so that the government is able to fulfill the interests of the community in exercising its authority. The government is allowed to deny the general principles of good governance as long as it is done to protect the interests and constitutional rights of citizens. In the context of organizing and using state finances, especially after the 2019 Pandemic Era, there is a phenomenon of increasing government discretion in making policies related to the use and administration of state finances. This triggers questions that must be answered regarding the limits to which discretion can be exercised by policy makers. This research

will try to answer how the practice of discretionary legal acts can be carried out by the government in the administration of state finances and how the ratio decidendi of the Constitutional Court Decision Number 37/PUU-XVIII/2020 which concretely provides certainty of constitutional interpretation of the discretion of policy making and decisions made by state administration officials in the pandemic era. This research was prepared using the normative juridical method using a case approach and conceptual approach. The conclusion of this research is that in the context of making government policies and decisions in an emergency state situation, it is possible for discretion to occur which has implications for impunity. The conclusion of this research is that in the context of policy making and government decisions in emergency situations, it is possible for discretion to occur which has implications for impunity for government administrative actions and the exclusion of beschikking objects can be the object of a lawsuit in the State Administrative Court. There are limits that must still be obeyed by the government in terms of exercising discretion in the interests of the greater community and safeguarding citizens' constitutional rights.

Keywords : *constitutionality, discretion, government, policy making*

Latar Belakang

Tahun ini menjadi tahun ketiga *new normal era* sekaligus juga transisi endemi setelah pandemic Covid-19 memengaruhi hampir seluruh aspek kehidupan manusia termasuk dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan. adanya konvergensi kebijakan yang muncul akibat adanya krisis dan nilai-nilai yang telah mendasari tata kehidupan masyarakat baik yang berupa kebiasaan maupun hukum tidak tertulis yang dipahami dan ditaati bersama. Sebagai negara demokrasi yang konstitusional, nampaknya kebijakan-kebijakan pemerintah terkait penanganan Covid-19 harus mempertimbangkan betul

kepentingan masyarakat terutama terkait pemenuhan *social welfare*. Martin Loughlin¹ menyimpulkan bahwa dewasa ini dalam krisis kontemporer perwujudan demokrasi, untuk dapat mempertahankan demokrasi yang konstitusional penguatan institusi-institusi negara saja tidaklah cukup namun perlu disegarkan kembali bagaimana aspirasi demokrasi dari rakyat digunakan dalam pengambilan kebijakan.

Alinea ke-IV (keempat) Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD 1945) memberikan legitimasi bagi pemerintah sebagai perwakilan negara untuk dapat mencampuri permasalahan kemasyarakatan warga negara dalam rangka perwujudan *social welfare*. Sebagai negara hukum yang melaksanakan paham negara kesejahteraan, pemerintah Indonesia dapat menggunakan kewenangannya untuk campur tangan dalam berbagai kegiatan hukum tata pemerintahan, bahkan pada kondisi darurat atau keadaan memaksa sekalipun. Tindakan pemerintah tersebut dapat berupa *feitelijehandelingen* atau tindakan biasa maupun *rechtshandelingen* atau tindakan hukum. Tindakan hukum yang cepat dan tanggap tentu sangat diperlukan untuk dapat mengatasi situasi darurat covid 19 agar dampak dan problem-problem nyata yang dirasakan masyarakat dapat langsung terselesaikan.

Peran hukum administrasi dalam kebijakan yang diterapkan pemerintah dalam menanggulangi pandemi Covid 19 adalah sebuah keniscayaan. “...*the core of administrative law is the relationship between the state and the citizen.*”² Pada prinsipnya keutamaan hukum administrasi negara terletak dalam hubungan antara negara (yang diwakili oleh pemerintah

¹ Martin Loughlin, “The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy,” *Oxford Journal of Legal Studies* 39, no. 2 (2019): 435–54, <https://doi.org/10.1093/ojls/gqz005>.

² Liesbet Deben, *Book Review: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States. A Comparative Analysis*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 12, 2005, <https://doi.org/10.1177/1023263x0501200106>, hlm. 145.

dan legislator) dengan warga negara. Dalam struktur negara secara administrative di German, tanggung jawab utama dari administrasi terletak berada di pemerintahan pusat (negara).³ Terdapat *joint administrative responsibility* yang dapat ditemukan dalam perluasan dan pengembangan lembaga pendidikan, peningkatan struktur ekonomi rakyat, struktur agrikultur dan perlindungan batas wilayah.

P. De Haan menguraikan hukum administrasi negara sebagai *bestuursrecht* yaitu seluruh peraturan yang digunakan untuk mengawasi pemerintahan dan ketentuan yang disusun pemerintahan untuk menjalankan fungsinya.⁴ Hukum administrasi negara dapat dimaknai ke dalam: *Pertama, RechtvoorBestuur*, hukum untuk pemerintah yaitu ketentuan hukum yang berlaku dalam pemerintahan untuk mengatur standardisasi tindakan administrasi pemerintahan. *Kedua, Recht van het Bestuur* yaitu hukum dari pemerintah yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk peraturan, peraturan kebijakan, dan tindakan nyata. *Ketiga, Recht tegen het bestuur* yaitu hukum terhadap pemerintah yang memberikan perlindungan terhadap intervensi pemerintah dalam arti keterbukaan, partisipasi, kompensasi, keberatan, dan banding.

Penggunaan diskresi serta implementasi *emergency regulation and decision* di masa pandemi serta keadaan darurat lainnya adalah dibenarkan secara hukum, moral, dan konstitusional sepanjang tidak digunakan untuk menghilangkan perbedaan pendapat yang ada di masyarakat (*emergency powers should not be used to quash dissent*).⁵ Kebijakan-kebijakan pemerintah dalam rangka mewujudkan *social welfare* juga seharusnya memenuhi prinsip sebagai berikut:

³ Pasal 86 Basic Law (Konstitusi Federal) German dalam *Rene Seerden, Ibid*, hlm. 101.

⁴ Sadjiono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta, Laksbang, 2008, hlm. 20-21.

⁵ United Nations, "Emergency Powers in Virus Fight Must Not Be Used to Quash Dissent: UN Experts," n.d., <https://theglobepost.com/2020/03/16/emergency-powers-coronavirus/>.

1. *Declaration/ notification;*
2. *Transparent ;*
3. *Proportional ;*
4. *Necessary;*
5. *Non discrimination;*
6. *Non excessive powers;*
7. *Motivation and goals;*
8. *Accountable.*

Salah satu contoh konkret diskresi yang diambil oleh pemerintah dalam penanganan Covid-19 adalah diundangkannya UU Nomor 2 Tahun 2020. Salah satu norma dalam UU *aquo* memberikan perluasan kewenangan terhadap kepala daerah yang menjadi komando penanganan Covid-19 di daerah masing-masing. Pemerintah tentu berharap hal ini dapat mendukung akselerasi pemulihan ekonomi serta penanggulangan dampak kesehatan dan sosial.⁶ Permasalahannya adalah perbuatan administrasi pemerintah dalam menyusun ataupun melaksanakan kegiatan dalam rangka pemulihan ekonomi nasional dan penanganan dampak masif pandemi Covid-19 seringkali harus berbenturan dengan aspek tidak terpenuhinya asas *good governance* atau dalam konteks yang paling negatif potensial terdapat unsur pidana.

Penelitian ini berusaha memaparkan argumentasi perihal diskresi yang dimungkinkan dalam pengambilan kebijakan dan penerbitan *beschikking* dalam konteks pemulihan ekonomi nasional dan penanganan pandemi Covid-19, dilengkapi dengan kajian deskriptif mengenai kewenangan pemerintah dalam perspektif Hukum Administrasi Negara dilaksanakan berdasarkan kerangka *good governance*. Artikel ini akan menjawab bagaimana *ratio decidendi* Mahkamah Konstitusi

⁶ Tenggar Miftakhul Akbar, "Diskresi Dalam Penanganan Covid-19 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Cov," n.d.

dalam memutus perkara Nomor Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang mengkaji bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan serta teori-teori administrasi negara dan bahan hukum sekunder berupa naskah naskah jurnal ilmiah, buku, hasil penelitian dan lain sebagainya.⁷ Penelitian ini disusun menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) karena mengkaji secara mendalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dengan menyajikan data perbandingan penerapan diskresi di beberapa negara yang memiliki kesamaan sistem hukum dengan Indonesia.

Kewenangan Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

1. Good Governance

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai perkembangan Asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai bagian dari *good governance*, penting untuk *refresh* kembali konsep kewenangan pemerintah. Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Kewenangan adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan ini biasanya terkait dengan kekuasaan, dan penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kunci dan kritical bagi kelancaran roda pemerintahan. Begitu pentingnya kewenangan ini hingga dapat diambil suatu pengertian bahwa

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, n.d. hlm. 13-14.

kewenangan merupakan sebuah konsep dasar dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechts bevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik, misalnya menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan Menteri (delegasi wewenang)⁸. Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap segolongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat, yang berasal dari kekuasaan legislatif, maupun kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bidang tertentu saja.

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Contoh dalam otonomi daerah diartikan hak mengandung kekuasaan untuk mengatur dan mengelola sendiri. Kewajiban secara horizontal berarti menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya, kewajiban vertikal berarti menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan⁹. Kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Setiap tindakan pemerintah disyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah tersebut.

Secara teoretik kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan perundang-undangan. Disini dilahirkan dan

⁸ S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, 2012. Hlm. 78.

⁹ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten Dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah Pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Fakultas Hukum UNPAD Bandung*, 2000.) hlm. 1-2

atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara¹⁰:

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator; di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintahan Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada dari Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang¹¹.

Menurut Philipus M. Hadjon kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber dari mana kewenangan itu diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan yaitu atributif, delegatif, dan mandat.

Kewenangan atributif umumnya diberikan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar. Dikatakan juga bahwa atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi dikatakan juga sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah. Atributif merupakan kewenangan asli, karena kewenangan

¹⁰ H R Ridwan, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas, Rajagrafindo Persada*, 2016. Hlm. 101

¹¹ *Ibid*, hlm. 102

tersebut diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan, terutama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dengan demikian, atributif berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan tersebut tidak dimiliki oleh organ pemerintahan yang bersangkutan.

Kewenangan delegasi dan mandat merupakan kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Prosedur pelimpahan delegasi berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris (penerima delegasi). Dalam delegasi berlaku asas "*contrarius actus*", yaitu setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Sedangkan prosedur pelimpahan mandat dilakukan dalam hubungan antara atasan dan bawahan, yang bersifat rutin. Tanggung jawab dan tanggung gugat dalam mandat tetap berada pada pemberi mandat, dan setiap saat pemberi mandat dapat mencabut atau menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkannya tersebut.

Dalam penyerahan wewenang melalui delegasi, pemberi wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga, jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain. Dalam pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:¹² (Ridwan HR 2016 : 104-105)

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.

¹² *Ibid*, hlm. 104-105.

- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan dalam membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan (pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1986), dan wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan). Kita berbicara tentang delegasi dalam hal pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada. Apabila kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu, tidak sah menurut hukum. Oleh sebab itu, pengertian-pengertian atribusi dan delegasi adalah alat-alat membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak. Pemikiran negara hukum menyebabkan, bahwa apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban di atas para warga masyarakat, maka kewenangan itu harus ditemukan dalam suatu undang-undang. Di dalamnya juga terdapat suatu legitimasi yang demokratis. Parlemen menjadi bagian dari pembuat undang-undang dalam arti formal. Pada para warga (masyarakat) hanya dapat diberikan kewajiban-kewajiban dengan kerjasama dari para wakil rakyat yang dipilih oleh mereka. Ini berarti, bahwa juga untuk atribusi dan delegasi kewenangan membuat keputusan itu memberikan kewajiban-kewajiban di atas para warga (masyarakat).¹³

¹³ Philipus M Hadjon and Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum (Legal Argumentation)*, 2005. Hlm. 131

Dalam hal mandat, tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan. Disini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai. Dalam hal-hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk dan atas nama si penguasa, misalnya seorang menteri, mengambil keputusan-keputusan tertentu atau menandatangani keputusan-keputusan tertentu. Namun menurut hukum menteri itu tetap badan yang berwenang. Secara formal dia yang mengambil keputusan dan dialah yang bertanggung jawab. Akan tetapi, karena hampir tidak bisa dilakukan, bahwa seorang menteri membuat sendiri semua keputusan-keputusan, maka dia harus menyerahkan satu dan lain hal kepada pegawai-pegawainya.

Dalam kajian HAN mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggung jawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum; *“geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*”. (tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban). Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggung jawaban dari pejabat yang bersangkutan.

Untuk memperjelas perbedaan antara delegasi dan mandat dapat dilihat pada gambar di bawah ini:¹⁴ (Ridwan HR 2016 : 106)

Perbedaan antara Delegasi dan Mandat			
No	Delegasi	No	Mandat
1	<i>Overdracht van bevoegdheid;</i> (pelimpahan wewenang)	1	<i>Opdracht tot uitvoering;</i> (perintah untuk melaksanakan)

¹⁴ *Op. cit.*, Ridwan, Hlm.106

2	<i>Bevoegdheid kan door het oorspronkelijk bevoegde organ niet incidenteel uitgeoefend worden;</i> (kewenangan tidak dapat dijalankan secara incidental oleh organ yang memiliki wewenang asli)	2	<i>Bevoegdheid kan door mandaatgever nog incidenteel uitgeoefend worden;</i> (kewenangan sewaktu-waktu dilaksanakan oleh mandat)
3	<i>Overgang van verantwoordelijkheid;</i> (terjadi peralihan tanggung jawab)	3	<i>Behooud van berantwoordelijkheid;</i> (tidak terjadi peralihan tanggung jawab)
4	<i>Wettelijke basis vereist ;</i> (harus berdasar UU)	4	<i>Geen wettelijke basis vereist;</i> (Tidak harus berdasarkan UU)
5	<i>Moet schriftelijke ;</i> (harus tertulis)	5	<i>Kan schriftelijk, mag ook mondeling;</i> (Dapat tertulis, dapat pula secara lisan)

(sumber R.J.H.M Huisman, *Algemeen Bestuursrecht*, hlm. 8)¹⁵

Philippus M. Hadjon membuat perbedaan delegasi dan mandat berikut ini:

	Mandat	Delegasi
a. Prosedur Pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan-bawahan ; hal biasa kecuali dilarang secara tegas	Dari suatu organ pemerintahan kepada orang lain ; dengan peraturan perundang-undangan
b. Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tetap pemberi mandat	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegetaris

¹⁵ F.A.M. Stroink and R.J.N. Schlössels, *Algemeen Bestuursrecht*, 2000, <http://deeplinking.kluwer.nl/docid/inod52162a1a758cb68d9f8984975889c97f>. dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*.

c. Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas “ <i>contrarius actus</i> ”
---	---	---

Tindakan pemerintah dapat dibatasi oleh tiga aspek yakni aspek negatif dan aspek positif. Sebagaimana Verhey menyatakan sebuah pendapat yang dikutip oleh HD Stout *het beginsel van wetmatigheid van bestuur* mengandung tiga aspek, yakni *pertama* aspek negatif (*het negative aspect*) yang melarang sebuah tindakan pemerintah bertentangan dengan undang-undang. Hal ini berimplikasi kepada tidak berlakunya sebuah tindakan pemerintah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. *Kedua*, aspek formal positif yang membatasi bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang. *Ketiga*, aspek materiil positif yang menyatakan bahwa sebuah tindakan pemerintah diikat oleh suatu aturan umum yang termaktub dalam undang-undang. Artinya kewenangan dan tindakan pemerintah haruslah didasari oleh suatu norma yang tercantum dalam regulasi.¹⁶

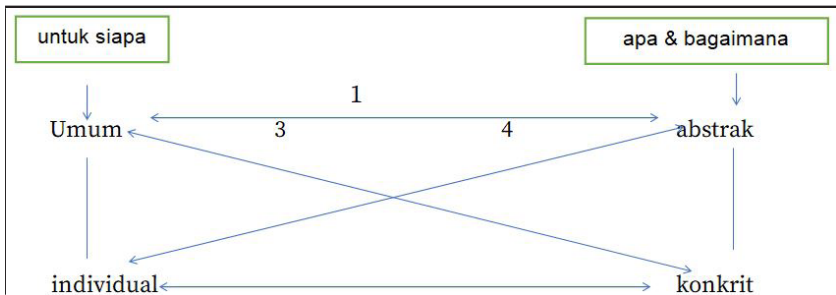
Paul Scholten menyatakan bahwa AUPB menjadi *guidance bagi* pejabat administrasi bnegara dalam menjalankan kewenangan serta membentuk regulasi atau norma dan kebijakan. AUPB juga memiliki peran yang esensial mengenai waktu yang tepat dalam proses penerbitan sebuah kebijakan dan keputusan lembaga atau pejabat pemerintah.

¹⁶ Herman Herman and Hendry Julian Noor, “Doktrin Tindakan Hukum Administrasi Negara Membuat Keputusan (Beschikking),” *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 3, no. 1 (2017): 82, <https://doi.org/10.23887/jkh.v3i1.9240>.

2. Konsep Keputusan Pemerintah/Administrasi

Keputusan Tata Usaha Negara pertama kali diperkenalkan oleh seorang sarjana Jerman, Otto Meyer, dengan istilah *verwatingsakt*. Istilah ini diperkenalkan di negeri Belanda dengan nama *beschikking* oleh van Vollenhoven dan C.W van der Pot, yang oleh beberapa penulis, seperti A.M Donner, H.D van Wijk/Willem K, dan lain-lain, dianggap sebagai “*de vader*” van *het moderne beschikking*. *Beschikking* merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan sejak dulu telah dijadikan instrument yuridis pemerintahan yang utama.

Sifat norma hukum keputusan (*beschikking*) adalah individual-konkrit. Sifat norma hukum dapat digambarkan dalam segi empat berikut:¹⁷ (Prajudi 1995 : 125)



Bagan kebijakan pemerintah disarikan oleh peneliti.

Diagram tersebut diatas menggambarkan empat macam sifat norma hukum, yaitu:

- norma umum abstrak misalnya undang-undang;
- norma individual konkrit misalnya keputusan tata usaha negara;
- norma hukum konkrit misalnya rambu-rambu lalu lintas yang dipasang di suatu tempat tertentu (rambu itu berlaku bagi semua pemakai jalan namun hanya berlaku untuk tempat itu);

¹⁷ Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*.

d. norma individual abstrak misalnya izin gangguan.

Dalam praktek pemerintahan di Indonesia bentuk keputusan tata usaha negara sangat beraneka ragam. Contoh SK Pengangkatan pegawai, Izin Usaha Insustri, Surat Keterangan Kelakuan Baik, Akte Kelahiran, Surat Izin Mengemudi (SIM), Sertifikat Hak atas Tanah dll.

Berdasarkan pasal 2 UU Administrasi Belanda (AwB) dan menurut pasal 1 angka 3 UU No 5 tahun 1986 tentang PTUN jo UU No.9 Tahun 2004 tentang perubahan UU No.1986 tentang PTUN, pengertian keputusan (*beschikking*) adalah: (pernyataan kehendak tertulis secara sepihak dari organ pemerintahan pusat, yang diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara, yang dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan hukum baru, yang memuat penolakan sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan, atau penciptaan). Berdasarkan definisi di atas, terdapat enam unsur keputusan sebagai berikut :

- a. suatu pernyataan kehendak tertulis
- b. diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari Hukum Tata Negara atau hukum administrasi.
- c. bersifat sepihak.
- d. dengan mengecualikan keputusan yang bersifat umum.
- e. yang dimaksudkan untuk penentuanm penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan hukum baru, yang memuat penolakan , sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan atau penciptaan.
- f. berasal dari organ pemerintahan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 keputusan didefinisikan sebagai “suatu penetapan tertulis” yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang

berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”. Berdasarkan definisi ini tampak bahwa KTUN memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis
- b. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN.
- c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Bersifat konkret, individual, dan final
- e. Menimbulkan akibat hukum
- f. Seseorang atau badan hukum perdata.

Keabsahan tindakan Pejabat Administrasi Negara dalam penggunaan wewenang menurut Van der Pot harus memenuhi 4 (empat) syarat¹⁸ terdiri dari, yaitu:

- a. Ketetapan harus dibuat oleh alat (organ) yang berkuasa membuatnya;
- b. Ketetapan tersebut merupakan suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), maka pembentukan kehendaknya itu tidak boleh memuat kekurangan juridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*);
- c. Ketetapan harus memiliki bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatnya harus juga memperhatikan cara (*procedure*) membuat ketetapan itu, bilamana cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut;
- d. Isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.

Berkenaan dengan keputusan (*beschikking*), AAUPB terbagi dalam dua bagian, yaitu asas bersifat formal atau procedural dan asas yang bersifat material atau substansial.

¹⁸ Harsanto Nursadi, “Tindakan Hukum Administrasi (Negara) Perpajakan Yang Dapat Berakibat Pada Tindakan Pidana,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018): 110, <https://doi.org/10.21143/vol48.no1.1598>. Hlm. 110-136.

Menurut P. Nicholai, *Een onderscheid tussen procedurele en materiele beginselen van behoorlijk bestuur is relevant voor de rechtsbescherming*. (Perbedaan antara asas-asas yang bersifat prosedural dan material, AAUPB ini penting untuk perlindungan hukum).¹⁹

Asas yang bersifat formal berkenaan dengan prosedur yang harus dipenuhi dalam setiap pembuatan keputusan. Atau asas-asas yang berkaitan dengan cara-cara pengambilan keputusan seperti asas kecermatan, yang menuntut pemerintah untuk mengambil keputusan dengan persiapan yang cermat, dan asas permainan yang layak (*fair-play-beginsel*).²⁰

Indroharto membagi asas penerbitan *beschikking* menjadi dua bagian. Pertama, asas formal yang sangat esensial dalam menyusun serta menguraikan latar belakang sebuah kebijakan. Kedua, asas substansial atau material yang dapat berupa equal treatment, kepastian hukum serta adanya larangan untuk penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*).²¹

Pelaksanaan urusan pemerintahan menurut Utrecht adalah sebagai berikut: ²²

- a. yang bertindak adalah administrasi negara sendiri
- b. yang bertindak ialah subjek hukum (badan hukum) lain yang tidak termasuk administrasi negara dan yang mempunyai hubungan istimewa atau hubungan biasa dengan pemerintah.
- c. yang bertindak ialah sebagai subjek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara dan yang menjalankan

¹⁹ P. Nicholai dalam Ridwan, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas*. hlm. 243.

²⁰ Lo.cit, hlm. 244.

²¹ ADHINING PRABAWATI RAHMAHANI, "Konsep Kewenangan Pejabat/Lembaga Pemerintah Administrasi Negara Dan Konsep Tindakan Pemerintah Berdasarkan Kewenangan," n.d.

²² Sapto Hermawan and Herman Herman, "Kajian Terhadap Tindakan Administrasi Pada Kekuasaan Yudikatif Pasca Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 1 (2021): 59, <https://doi.org/10.54629/jli.v18i1.674>.

- pekerjaannya berdasarkan suatu konsesi atau berdasarkan izin (*vergunning*), yang diberikan oleh pemerintah.
- d. yang bertindak ialah subjek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara dan yang diberi subsidi oleh pemerintah.
 - e. yang bertindak ialah pemerintah bersama-sama dengan subjek hukum lain bukan administrasi negara dan kedua belah pihak itu tergabung dalam bentuk kerjasama (*vorm van samenwerking*).
 - f. yang bertindak ialah yayasan yang didirikan oleh pemerintah atau diawasi pemerintah.
 - g. yang bertindak ialah subjek hukum lain yang bukan administrasi negara, tetapi diberi suatu kekuasaan memerintah (delegasi perundang-undangan).

Pejabat administrasi negara dalam menjalankan tindakan-tindakan pemerintahan menghasilkan keputusan (dalam arti luas), yang dapat berbentuk:

- a. Keputusan Pemerintah (*regering besluit*) yang bersifat pengaturan, dengan ciri-ciri sebagai berikut: berlaku umum, abstrak, impersonal, dan terus menerus (*dauer haftig*)
- b. Penetapan administrasi (*administratief beschikking*) yang bersifat: individual, konkrit, kasual dan sekali selesai (*einmalig*)

Kebijakan-kebijakan yang disusun pemerintah seharusnya telah menerapkan prinsip-prinsip keadilan. Mashaw menyatakan *Justice of an administrative system: Those qualities of decision process that provide arguments for the acceptable of its decision*.²³ Sistem administrasi (pemerintah, tambahan penulis) adalah seberapa kebijakan atau proses pengambilan putusan dari *policy maker* yang menyediakan ruang untuk berargumen serta penerimaan dari masyarakat. Termasuk adanya kemampuan untuk menghasilkan keputusan yang akurat dan kemampuan

²³ Mashaw, J.L., *Bureaucratic justice*, New Haven, Conn, Yale University Press.

untuk menghasilkannya dengan adil, efisien, tidak memihak serta memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi dan menerima keputusan yang akuntabel tersebut. Bagaimanapun masyarakat adalah subjek yang akan menjalani substansi dari kebijakan.

Demokrasi dan aturan hukum menjadi pilar utama negara modern sebelum dilengkapi oleh *Good governance*²⁴ yang muncul dari sejarah pertumbuhan suatu negara yang cenderung terjadi tanpa pengawasan dan berdampak negative bagi masyarakat. Menurut G.H. Addink, dalam perspektif hukum administrasi, *good governance principles* merupakan prinsip-prinsip yang harus diterapkan dalam penyelenggaraan kepentingan umum. Tata pemerintah yang baik seharusnya dapat melaksanakan tiga fungsi dasar yaitu, *pertama*, menjamin tingkat keamanan warga negara (*to guarantee the security of all person and society itself*); *kedua*, fungsi manajemen kerangka kerja yang efektif pada sektor publik, privat, dan masyarakat sipil (*to manage an effective framework for the public sector, the private sector, and civil society*); *ketiga*, menjalankan fungsi untuk meningkatkan ekonomi, sosial, serta tujuan-tujuan lain yang sejalan dengan keinginan masyarakat (*to promote economic, social, and other aims in accordance with the wishes of the population*).²⁵

Implementasi *good governance* sangat erat relevansinya dengan perlindungan hak-hak dasar warga negara dan hak asasi manusia. Asas-asas umum pemerintahan yang baik dan hak asasi manusia saling berkaitan dan berinteraksi dengan prinsip lainnya seperti transparansi dan partisipasi. Addink menyatakan:

“Kedua kelompok norma untuk pemerintah (norma hak asasi manusia dan norma-norma tata kelola

²⁴ Lihat GH Addink, “Human Rights and Good Governance,” *Human Rights and Good Governance*, 2021, <https://doi.org/10.1163/9789004479357>.

²⁵ Oheo K Haris, “Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) Dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan,” *Yuridika* 30, no. 1 (2017): 58, <https://doi.org/10.20473/ydk.v30i1.4879>, hlm. 78.

pemerintahan yang baik) hanya dapat diwujudkan secara simultan satu sama lain. Hak Asasi Manusia membutuhkan pemerintah yang baik dan pemerintahan yang baik membutuhkan Hak Asasi Manusia. Sehingga, terdapat sebuah interaksi di antara kedua jenis norma ini dan bahkan pencarian norma-norma tersebut sama. Misalnya, prinsip transparansi dan partisipasi, yang merupakan prinsip dalam *good governance* dapat ditemukan dalam beberapa perjanjian internasional terkait hak asasi manusia.²⁶

Good governance di Indonesia lebih dikenal melalui terminologi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (selanjutnya disebut AUPB) yang secara yuridis diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, Nepotisme. Berikut persandingan AUPB dalam regulasi tersebut :

Tabel. 1 Persandingan Asas Umum Pemerintah yang Baik

No	UU Administrasi Pemerintahan	UU Penyelenggaraan Negara Bebas KKN	UU Pemda
1	Kepastian hukum	Kepastian hukum;	Kepastian hukum;
2	Kemanfaatan	Tertib penyelenggara negara;	Tertib penyelenggara negara;
3	Ketidakberpihakan	Kepentingan umum;	Kepentingan umum;
4	Kecermatan	Keterbukaan;	Keterbukaan;
5	Tidak menyalahgunakan kewenangan	Proporsionalitas;	Proporsionalitas;

²⁶ Loc.cit, G.H Addink, hlm. 33

6	Keterbukaan	Profesionalitas	Profesionalitas;
7	Kepentingan umum	Akuntabilitas	Akuntabilitas;
8	Pelayanan yang baik		Efisiensi
9			Efektivitas
10			Keadilan

Sejalan dengan tujuan konstitusi, penyusunan peraturan perundangan dan kebijakan oleh pemerintah harus dapat mengelaborasi prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia dengan AUPB sebagai bentuk dari *good governance* di Indonesia. Hal ini dapat secara tidak langsung memberikan perlindungan bagi masyarakat atas kemungkinan adanya penyimpangan proses maupun hasil dari kebijakan yang diterbitkan pemerintah.

Diskresi Kebijakan Pemerintah yang Berkeadilan dan Konstitusional

1. *Ratio Decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020

Putusan MK Nomor 37/PUU-XVIII/2020 merupakan pengujian UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Pertimbangan hukum dalam Putusan MK Nomor 37/PUU-XVIII/2020 menyatakan bahwa penerbitan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 49 UU Nomor 5 Tahun 1986 karena pandemi Covid-19 sangat berkelindan dengan beragam tantangan yang mengancam perekonomian dan stabilitas sistem keuangan nasional.²⁷

²⁷ A R Makaruku, "Kekuatan Mengikat Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020," *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila Dan ...*, 2022, <http://journal2.um.ac.id/index.php/jppk/article/view/29297%0Ahttp://journal2.um.ac.id/>

Pada putusan Mahkamah tersebut, Pemohon pada pokoknya memohon agar Mahkamah menyatakan Pasal 29 Lampiran UU 2/2020 inkonstitusional karena bertentangan dengan prinsip negara hukum dan prinsip jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil karena pasal a quo sebagai penutup tidak memberikan jangka waktu keberlakuan UU Nomor 2/2020, kendati diterbitkan untuk menyelesaikan persoalan di masa darurat kesehatan masyarakat. Keberlakuan pasal tersebut dapat mengakibatkan kesewenang-wenangan oleh Pemerintah khususnya dalam pengelolaan keuangan negara yang akuntabel untuk kepentingan sosial dan kemanusiaan yang difokuskan untuk pandemi Covid-19.

Terhadap dalil para Pemohon a quo, menurut Mahkamah dalam batas penalaran yang wajar, kondisi pandemi Covid-19 yang terjadi secara global memang memiliki dampak yang signifikan terhadap kondisi perekonomian suatu negara, termasuk Indonesia. Sebagai salah satu negara yang juga terdampak adanya pandemi Covid-19, Pemerintah berupaya untuk mengantisipasinya dengan berbagai langkah, salah satunya adalah dengan mengeluarkan berbagai kebijakan untuk mengatasi dampak terhadap perekonomian nasional. Namun demikian, pemerintah harus melakukan pengawasan yang baik sebagai langkah antisipatif terkait penyelenggaraan keuangan negara dengan menetapkan batas waktu keberlakuan UU *aquo*. Dalam permohonan formil perkara *aquo* Mahkamah berpendapat bahwa pembentukan UU 2/2020 telah memenuhi persyaratan dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana termaktub pula dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VIII/2009.²⁸

Apabila dikaitkan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum yang demokratis sebagaimana ditegaskan

index.php/jppk/article/download/29297/11053.

²⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020

dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, sekalipun terhadap Perpu terdapat karakteristik khusus namun bukan berarti substansi UU yang berasal dari Perpu dapat mengabaikan prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum. Oleh karena itu, materi UU a quo bukan hanya harus memenuhi prinsip keadilan namun juga harus memenuhi prinsip kepastian, termasuk prinsip kepastian dalam pemberlakuannya. Bahwa terlepas dari adanya persetujuan DPR terhadap Perpu a quo, tidak adanya pemuatan batas waktu yang tegas dalam UU a quo memberikan dampak yang cukup signifikan tentang batas waktu keberlakuan keadaan darurat yang merupakan substansi utama karena karakteristik yang dimiliki oleh UU yang berasal dari Perpu dimaksudkan untuk mengatasi kedaruratan akibat pandemi Covid-19.

Secara konseptual, *state of emergency* dan *law in time of crisis* menjadi dua aspek yang harus dilihat sebagai satu kesatuan yang meyakinkan masyarakat bahwa akan ada akhir dari sebuah situasi darurat agar dapat mencapai kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Mahkamah dalam putusan ini harus menegaskan pembatasan waktu pemberlakuan UU a quo secara tegas dan pasti agar semua pihak memiliki kepastian atas segala ketentuan dalam UU ini yang hanyalah dalam rangka menanggulangi dan mengantisipasi dampak dari pandemi Covid-19 sehingga keberlakuan UU ini harus dikaitkan dengan status kedaruratan yang terjadi karena pandemi tersebut. Oleh karena itu, UU ini hanya berlaku selama status pandemi Covid-19 belum diumumkan berakhir oleh Presiden dan paling lama hingga akhir tahun ke-2 sejak UU 2/2020 diundangkan. Namun demikian, dalam hal pandemi diperkirakan akan berlangsung lebih lama, sebelum memasuki tahun ke-3, berkaitan dengan pengalokasian anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD.

Mahkamah menyatakan bahwa Pasal 29 Lampiran UU 2/2020 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak Presiden mengumumkan secara resmi bahwa status pandemi Covid-19 telah berakhir di Indonesia dan status tersebut harus dinyatakan paling lambat akhir tahun ke-2. Dalam hal secara faktual pandemi Covid-19 belum berakhir, sebelum memasuki tahun ke-3 UU a quo masih dapat diberlakukan namun pengalokasian anggaran dan penentuan batas defisit anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD”.

Terkait hak imunitas yang melekat kepada pejabat administrasi negara yang memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk melakukan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pemulihan ekonomi nasional, ketentuan Pasal 27 Lampiran UU 2/2020 juga berpotensi memberikan hak imunitas bagi pihak-pihak yang telah disebutkan secara spesifik dalam Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU 2/2020 yang pada akhirnya berpotensi menyebabkan impunitas dalam penegakan hukum. Menurut Mahkamah, apabila melihat konstruksi Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020 yang secara spesifik mengatur perihal bahwa semua biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) dalam rangka pelaksanaan kebijakan penanggulangan krisis akibat pandemi Covid-19 merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dan “bukan merupakan kerugian negara”, maka hal utama yang menjadi patokan adalah terkait dengan hak imunitas yang dikhususkan bagi pejabat pengambil kebijakan dalam hal penanggulangan krisis ekonomi akibat pandemi Covid-19 yang tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana apabila dalam hal melaksanakan tugas tersebut didasarkan pada iktikad baik

dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Munculnya kata “biaya” dan frasa “bukan merupakan kerugian negara” dalam Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020 yang tidak dibarengi dengan itikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan pada akhirnya telah menyebabkan Pasal *a quo* menimbulkan ketidakpastian dalam penegakan hukum. Menurut Mahkamah penempatan frasa “bukan merupakan kerugian negara” dalam Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020 dapat dipastikan bertentangan dengan prinsip *due process of law* untuk mendapatkan perlindungan yang sama (*equal protection*).

Selanjutnya, Mahkamah juga menyatakan bahwa Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU 2/2020 inkonstitusional sepanjang frasa “bukan merupakan kerugian negara” tidak dimaknai “bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan itikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Terkait dengan *beschikking* yang diterbitkan oleh pejabat administrasi negara pun, pada pengujian Pasal 27 ayat (3) UU 2/2020 Mahkamah menyatakan bahwa “bukan merupakan obyek gugatan yang dapat diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemic Covid-19 serta dilakukan terkait dengan penanganan pandemic Covid-19 serta dilakukan dengan itikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Inti dari pertimbangan Mahkamah dalam perkara tersebut adalah *Pertama*, “Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan itikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Kedua, segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketiga, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak Presiden mengumumkan secara resmi bahwa status pandemi Covid-19 telah berakhir di Indonesia dan status tersebut harus dinyatakan paling lambat akhir tahun ke-2. Dalam hal secara faktual pandemi Covid-19 belum berakhir, sebelum memasuki tahun ke-3 UU a quo masih dapat diberlakukan namun pengalokasian anggaran dan penentuan batas defisit anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD.

Ery Satria Pamungkas menyatakan bahwa Putusan MK tersebut haruslah dapat dilaksanakan oleh adresat putusan yakni pemerintah (Presiden) serta pembentuk undang-undang dalam menentukan kebijakan yang mampu menjaga dan memenuhi rasa keadilan serta perlindungan hak asasi manusia. Hal ini termasuk penyusunan kebijakan pemulihan ekonomi pasca pandemi covid-19.²⁹ Hal ini sejalan dengan pendapat Jacob³⁰ yang menyatakan bahwa kebijakan pemerintah yang mewujudkan *social welfare* harus menitikberatkan pada prinsip-prinsip dasar negara termasuk terpenuhinya *basic rights, freedom of conscience and expression, privacy and social society rights, distributive, corrective, and procedural justice, political and equality before the law*, dan *openess* (asas keterbukaan).

²⁹ Ery Pamungkas, "Constitutional Court and Legal Certainty Covid-19 Pandemic Status," 2022, <https://doi.org/10.4108/eai.16-4-2022.2319712>.

³⁰ Jacob Weinrib, "The Modern Constitutional State," *Dimensions of Dignity*, 2016, 137-76, <https://doi.org/10.1017/cbo9781316026663.005>.

2. Batasan Diskresi dalam Pengambilan Kebijakan yang Berkeadilan

Terdapat tiga aspek yang mendasari penyelenggaraan hukum administrasi negara dalam pemerintahan. *Pertama*,³¹ *legal protection* atau perlindungan hukum. Hukum administrasi membentuk perlindungan hukum termasuk segala bentuk mekanisme yang diberikan negara seperti pengaduan, upaya hukum seperti banding dan kasasi, serta akses ke pengadilan terhadap tindakan administratif. *Kedua*, *legal power* atau kekuatan hukum. *The administrative of law has the power to affect the legal position of citizens*. Administrasi memiliki kekuatan untuk mempengaruhi posisi warga negara serta mengarahkan hubungan sosial di semua bidang kehidupan. *Ketiga*, *legal instrument* atau instrumen hukum. *The legal concept of beschikking become the major instruments available to the administration*. Salah satu instrument utama yang tersedia untuk administrasi adalah konsep hukum *beschikking*, tindakan hukum yang diatur dalam pengaturan hukum publik yang menciptakan hak dan kewajiban individu dalam situasi konkret.

Secara teoritis terdapat beberapa aspek yang dapat membatasi pejabat administrasi negara dalam menjalankan kewenangannya. *Pertama* asas yuridiksitas, yakni setiap tindakan pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum (harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan). Hal ini sejalan dengan asas-asas hukum yang tidak tertulis yang harus diperhatikan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara dalam melakukan tindakan hukum yang akan dinilai kemudian oleh Hakim Tata Usaha Negara atau Asas-asas umum pemerintahan yang baik, (AUPB)/ *algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*. Dalam perkembangannya, dengan diberlakukannya UU No. 9/2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan disahkannya

³¹ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang, Yogyakarta, 2008. Hlm. 20-21.

UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka AUPB telah menjelma menjadi norma hukum tertulis, yang semakin mengukuhkan eksistensi AUPB sebagai acuan yang wajib dipatuhi oleh penyelenggara negara dalam pembuatan diskresi maupun keputusan.

Kedua, asas legalitas yang memberikan implikasi adanya relasi kausalitas antara sumber kewenangan dengan wewenang yang seharusnya dilaksanakan. Kewenangan untuk melakukan perbuatan administrasi tersebut dapat menjadi dasar pengujian di peradilan administrasi untuk dapat diukur legalitas (sah) atau tidaknya perbuatan administrasi tersebut.³² Dalam perkembangannya terdapat penafsiran yang lebih luas mengenai dimungkinkannya sebuah pengujian berbasis legalitas wewenang yakni:

- a. kriteria tidak sah secara eksternal yang dapat berupa perbuatan tanpa kompetensi dan kewenangan seperti *rationae materiae*, *rationae locus*, dan *rationae temporis*.
- b. Kriteria tidak sah internal seperti perbuatan administrasi yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, penyalahgunaan kewenangan oleh *policy maker* (*detournement de pouvoir*), perbuatan administrasi yang menyimpang dari kepentingan umum.

Ketiga, asas diskresi *freis ermessen* yang memberikan keleluasaan bagi *policy maker* untuk mendasarkan kebijakannya berdasarkan pendapat dan rasionalisasi pribadi, namun demikian pejabat administrasi negara tidak boleh menolak permohonan pengajuan warga negara sekalipun belum ada ketentuan normatif yang mengaturnya. Terdapat dua macam diskresi yang biasa dilakukan oleh pejabat administrasi yakni diskresi terikat yang memungkinkan seorang pejabat administrasi

³² H.W.R Wade, "Administrative Law, Fifth Edition," (Oxford: English Language Book Society/Oxford University Press, 1982, 5. Lihat juga Hermawan and Herman, "Kajian Terhadap Tindakan Administrasi Pada Kekuasaan Yudikatif Pasca Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan."

untuk menerbitkan kebijakan dan keputusan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan; diskresi bebas yang memberi keleluasaan pejabat administrasi untuk menerbitkan kebijakan dan keputusan di luar apa yang telah diatur secara normatif oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara normatif, dalam perspektif hukum administrasi negara, diskresi merupakan keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat pemerintah untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnansi pemerintahan.³³ Apabila melihat kultur dan kondisi sosiologis masyarakat Indonesia yang belum memiliki kesadaran hukum yang cukup baik, diskresi pada umumnya akan berdampak pada tindakan diskriminasi terhadap sesama warga negara. Penggunaan diskresi oleh pemegang kekuasaan (baik itu pejabat administrasi negara maupun penegak hukum) akan hanya membawa manfaat bagi pihak yang memiliki *power* dan kekayaan.³⁴ Kecenderungan praktik diskresi yang diimplementasikan oleh penyelenggara pemerintahan disebabkan oleh beberapa hal berikut:

- a. Kekosongan hukum atau belum adanya peraturan perundang-undangan dalam aspek tertentu seperti kebijakan dan regulasi penanggulangan bencana dan darurat Covid-19.
- b. Kebebasan yang seluas-luasnya untuk pemerintah dan *policy maker* untuk menyusun kebijakan sepanjang sesuai dengan peraturan yang berlaku;

Gagasan mengenai penyelenggaraan pemerintahan dibatasi oleh hukum dimaknai bahwa pejabat atau aparat dalam bekerja

³³ Pasal 1 angka 9 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

³⁴ Satjipto Rahardjo, *ILMU HUKUM (Cetakan Kedelapan)*, 2014. Hlm. 133.

harus menyesuaikan batasan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adanya kekuasaan untuk mengubah hukum tidak menjadikan pemerintah bebas untuk menjalankan segala sesuatu menurut kehendaknya. Terdapat batasan serta sejumlah aspek yang boleh serta tidak boleh dilakukan atas nama hukum.³⁵ Sebagaimana pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi bahwa perbuatan hukum dan penerbitan *beschikking* harus dilandasi dengan itikad baik. Itikad baik seringkali dianggap berelasi erat dengan standa moral. Dari perspektif yang lain, itikad baik dianggap sebagai standar moral dan prinsip etika hukum. Itikad baik haruslah berlandaskan kejujuran, kesetiaan, serta mempertimbangkan kepentingan pihak lain.³⁶

Robert J Barro menyatakan bahwa seorang pengambil kebijakan yang baik akan mempertimbangkan dengan seksama informasi mengenai aspek ekonomi dalam sebuah pengambilan kebijakan yang berdampak pada masyarakat luas. Diskresi dapat dimaknai sebagai sebuah fleksibilitas yang tidak dapat disangkal oleh pemerintah sebagai *policy maker*.³⁷ Dengan menggunakan diskresi, pembuat kebijakan (*policy maker*) dapat membuat batasan batasan baru yang lebih menitik beratkan pada *social welfare*. Pemerintah sudah seyogyanya mampu menghindari perbuatan administrasi dan penyusunan kebijakan yang menegasikan hak-hak fundamental warga negara sebagaimana dilindungi oleh konstitusi.³⁸

³⁵ Galuh Candra Purnamasari, *Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Melalui Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)*, *Veritas et Justitia*, vol. 3, 2017, <https://doi.org/10.25123/vej.2668>.

³⁶ Martijn Hesselink, "The Concept of Good Faith," *Towards a European Civil Code*, 2004, 619-49.

³⁷ Robert J. Barro, "Developments in the Theory of Rules versus Discretion," *Macroeconomic Policy*, 2014, 9-28, <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674418950.c2>.

³⁸ Mery Christian Putri, *Kerangka Good Governance Dalam Penanggulangan Covid-19 Pada Bidang Sosial Dan Kesejahteraan*, n.d., <https://eprints.umm.ac.id/79127/20/CekliRamadhan - Tinjauan Hukum Hak Asasi Manusia dalam Kondisi Pandemi Covid-19.pdf>.

Delegasi regulasi yang memberikan kekuasaan bagi pemegang kekuasaan untuk *self-regulating system*.³⁹ Penggunaan kewenangan diskresioner dapat menimbulkan efek negatif jika digunakan terlampau berlebihan. Efek negatif kewenangan diskresioner, yaitu:

- a. *Abuse of power* (pelampauan kewenangan)
- b. *Detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang)
- c. *Ultravires* (penyalahgunaan wewenang)

Salah satu implikasi dari pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020 adalah adanya dinamika syarat dan kualifikasi pejabat administrasi negara dalam mengimplementasikan diskresi yaitu:

- a. Memenuhi tujuan dari diskresi;
- b. Mendasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik;
- c. Berdasarkan pada alasan-alasan yang objektif;
- d. Tidak menimbulkan potensi gesekan dan konflik kepentingan;
- e. Dilaksanakan dengan itikad baik.⁴⁰

Kesimpulan

Berdasarkan uraian serta argumentasi yang telah dipaparkan pada pembahasan artikel ini dapat disimpulkan bahwa diskresi dalam proses penyusunan kebijakan dan keputusan tata usaha negara dapat mengalami perluasan makna terutama pada kondisi tertentu seperti negara darurat

³⁹ Yopie Morya Immanuel Patiro, "Diskresi Pejabat Publik Dan Tindak Pidana Korupsi," 2011, 107. Lihat juga dalam Githa Angela Sihotang, . Pujiyono, and Nabitatus Sa'adah, "Diskresi Dan Tanggung Jawab Pejabat Publik Pada Pelaksanaan Tugas Dalam Situasi Darurat," *Law Reform* 13, no. 1 (2017): 60, <https://doi.org/10.14710/lrv13i1.15951>.

⁴⁰ Pasal 175 angka 2 UU Cipta Kerja yang menguuh Pasal 24 UU Nomor 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Saat ini UU Cipta Kerja masih menjadi objek pemeriksaan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi sehingga akan diperlukan penelitian lanjutan mengenai syarat dan kriteria diskresi ke depannya pasca Putusan Mahkamah Konstitusi.

sebagaimana pandemi Covid-19 yang lalu. Khususnya dalam konteks kebijakan penyelenggaraan dan penggunaan keuangan negara dalam rangka pemulihan ekonomi nasional dan penanganan kondisi negara darurat (Pandemi Covid-19), Mahkamah Konstitusi bahkan memberikan tafsir konstitusional mengenai probabilitas hak impunitas yang melekat kepada pejabat administrasi negara yang memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk menerbitkan keputusan dan kebijakan terkait yakni anggota Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK). Hal ini berimplikasi pula terhadap segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan itikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Meskipun UU 2/2020 yang menjadi objek pengujian dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020 memiliki limitasi masa keberlakuan, namun prinsip itikad baik sebagai landasan pembuatan keputusan/kebijakan sebagaimana termaktub dalam pertimbangan putusan sudah seyogyanya diimplementasikan dalam setiap pengambilan kebijakan /keputusan pemerintah.

Daftar Pustaka

Jurnal :

- Barro, Robert J. "Developments in the Theory of Rules versus Discretion." *Macroeconomic Policy*, 2014, 9–28. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674418950.c2>.
- Haris, Oheo K. "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) Dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan." *Yuridika* 30, no. 1 (2017): 58. <https://doi.org/10.20473/ydk.v30i1.4879>.

- Haris, Oheo K., “*Good Governance* dalam Pemberian Izin oleh Pemerintah di Bidang Pertambangan, *Jurnal Yuridika* Vol. 30 No.1 Januari 2015, Atmadjaja, Djoko Imbawani, “Membangun Hukum Untuk Kesejahteraan”, *Jurnal Konstitusi*, Vol IV, No. 2, November 2011.
- Herman, Herman, and Hendry Julian Noor. “Doktrin Tindakan Hukum Administrasi Negara Membuat Keputusan (Beschikking).” *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 3, no. 1 (2017): 82. <https://doi.org/10.23887/jkh.v3i1.9240>.
- Hermawan, Sapto, and Herman Herman. “Kajian Terhadap Tindakan Administrasi Pada Kekuasaan Yudikatif Pasca Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 1 (2021): 59. <https://doi.org/10.54629/jli.v18i1.674>.
- Hesslink, Martijn. “The Concept of Good Faith.” *Towards a European Civil Code*, 2004, 619–49.
- Loughlin, Martin, “The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 39, No.2, 2019.
- Loughlin, Martin. “The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy.” *Oxford Journal of Legal Studies* 39, no. 2 (2019): 435–54. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqz005>.
- Makaruku, A R. “Kekuatan Mengikat Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020.” *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila Dan ...*, 2022. <http://journal2.um.ac.id/index.php/jppk/article/view/29297%0Ahttp://journal2.um.ac.id/index.php/jppk/article/download/29297/11053>.
- Marbun, S. F. *Hukum Administrasi Negara I*, 2012.
- Nursadi, Harsanto. “Tindakan Hukum Administrasi (Negara) Perpajakan Yang Dapat Berakibat Pada Tindakan Pidana.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018):

110. <https://doi.org/10.21143/vol48.no1.1598>.
- Patiro, Yopie Morya Immanuel. "Diskresi Pejabat Publik Dan Tindak Pidana Korupsi," 2011, 107.
- Purnamasari, Galuh Candra. *Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Melalui Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint). Veritas et Justitia*. Vol. 3, 2017. <https://doi.org/10.25123/vej.2668>.
- Respationo, H.M Soerya, *et.al*, "Putusan Hakim: Menuju Rasionalitas Hukum Refleksif dalam Penegakan Hukum", *Jurnal Yustisia*, Vol. 2 No.2, Mei-Agustus 2013
- Sihotang, Githa Angela, . Pujiyono, and Nabitatus Sa'adah. "Diskresi Dan Tanggung Jawab Pejabat Publik Pada Pelaksanaan Tugas Dalam Situasi Darurat." *Law Reform* 13, no. 1 (2017): 60. <https://doi.org/10.14710/lr.v13i1.15951>.
- Theberge, Leonard J., "Law and Economic Development", *Journal of International Law and Policy*, Vol 9.
- Weinrib, Jacob. "The Modern Constitutional State." *Dimensions of Dignity*, 2016, 137-76. <https://doi.org/10.1017/cbo9781316026663.005>.

Buku :

- Deben, Liesbet. *Book Review: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States. A Comparative Analysis. Maastricht Journal of European and Comparative Law*. Vol. 12, 2005. <https://doi.org/10.1>
- Hadjon, Philipus M, and Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum (Legal Argumentation)*, 2005.
- Hadjon, Philipus M, and Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum (Legal Argumentation)*, 2005.
- Rahardjo, Satjipto. *ILMU HUKUM (Cetakan Kedelapan)*, 2014.
- Rahardjo, Satjipto. *ILMU HUKUM (Cetakan Kedelapan)*, 2014.

- RAHMAHANI, ADHINING PRABAWATI. “Konsep Kewenangan Pejabat/Lembaga Pemerintah Administrasi Negara Dan Konsep Tindakan Pemerintah Berdasarkan Kewenangan,” n.d.
- RAHMAHANI, ADHINING PRABAWATI. “Konsep Kewenangan Pejabat/Lembaga Pemerintah Administrasi Negara Dan Konsep Tindakan Pemerintah Berdasarkan Kewenangan,” n.d.
- Ridwan, H R. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas. Rajagrafindo Persada*, 2016.
- Ridwan, H R. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas. Rajagrafindo Persada*, 2016.
- Sadjijono. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi. Laksbang, Yogyakarta*, 2008.
- Sadjijono. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi. Laksbang, Yogyakarta*, 2008.
- Sadjiono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi, Yogyakarta, Laksbang*
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, n.d.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, n.d.
- Stroink, F.A.M., and R.J.N. Schlössels. *Algemeen Bestuursrecht*, 2000. <http://deeplinking.kluwer.nl/docid/inod52162a1a758cb68d9f8984975889c97f>.
- Stroink, F.A.M., and R.J.N. Schlössels. *Algemeen Bestuursrecht*, 2000. <http://deeplinking.kluwer.nl/docid/inod52162a1a758cb68d9f8984975889c97f>.
- Wade, H.W.R. “Administrative Law, Fifth Edition.” (*Oxford: English Language Book Society/Oxford University Press*, 1982, 5.
- Wade, H.W.R. “Administrative Law, Fifth Edition.” (*Oxford: English Language Book Society/Oxford University Press*, 1982, 5.

Penelitian :

Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten Dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah Pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Fakultas Hukum UNPAD Bandung, 2000.* 177/1023263x0501200106.

Prosiding :

Keech, William R., “Market Failure and Government Failure”, Paper submitted for presentation to Public Choice World Congress, Public Version 1.0—2-27-12, Miami, 2012.

Pamungkas, Ery. “Constitutional Court and Legal Certainty Covid-19 Pandemic Status,” 2022. <https://doi.org/10.4108/eai.16-4-2022.2319712>.

Skripsi/Tesis/Disertasi/Makalah :

Akbar, Tenggar Miftakhul. “Diskresi Dalam Penanganan Covid-19 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Cov,” n.d.

Mery Christian Putri. *Kerangka Good Governance Dalam Penanggulangan Covid-19 Pada Bidang Sosial Dan Kesejahteraan*, n.d. [https://eprints.umm.ac.id/79127/20/Cekli-Ramadhan - Tinjauan Hukum Hak Asasi Manusia dalam Kondisi Pandemi Covid-19.pdf](https://eprints.umm.ac.id/79127/20/Cekli-Ramadhan-Tinjauan-Hukum-Hak-Asasi-Manusia-dalam-Kondisi-Pandemi-Covid-19.pdf)[https://eprints.umm.ac.id/79127/20/Cekli-Ramadhan - Tinjauan Hukum Hak Asasi Manusia dalam Kondisi Pandemi Covid-19.pdf](https://eprints.umm.ac.id/79127/20/Cekli-Ramadhan-Tinjauan-Hukum-Hak-Asasi-Manusia-dalam-Kondisi-Pandemi-Covid-19.pdf).

Internet :

Nations, United. “Emergency Powers in Virus Fight Must Not Be Used to Quash Dissent: UN Experts,” n.d. <https://theglobepost.com/2020/03/16/emergency-powers-coronavirus/>.

MODEL PENGATURAN PARTISIPASI MASYARAKAT ADAT DALAM PENATAAN RUANG: STUDI KOMPARATIF INDONESIA DAN AUSTRALIA

I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, S.H., M.Hum., LL.M., Ph.D.¹,
Edward Thomas Lamury Hadjon²

¹Fakultas Hukum Universitas Udayana
Email: parikesit_widiatedja@unud.ac.id

²Fakultas Hukum Universitas Udayana
Email: thomas_lamury@unud.ac.id

Abstrak

Pengaturan penataan ruang memiliki peran krusial dalam mendorong penggunaan lahan dan sumber daya alam sejalan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan. Partisipasi masyarakat menjadi proses yang sangat dibutuhkan dalam menghindari berbagai dampak negatif dari kebijakan penataan ruang. Walau telah mengatur partisipasi masyarakat, Undang-Undang Penataan Ruang dan peraturan pelaksanaannya belum secara eksplisit mengatur eksistensi masyarakat adat. Padahal, eksistensi masyarakat adat telah diatur dalam beberapa konvensi internasional seperti Konvensi *International Labour Organization* (ILO) 169 tahun 1989 dan Deklarasi Rio 1992. Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 juga secara tegas menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Hal ini kemudian diperkuat dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, yang menegaskan bahwa Hutan Adat adalah Hutan yang berada di wilayah adat, dan bukan lagi

Hutan Negara. Sebagai perbandingan, *the Planning Act 2016* dari Negara Bagian Queensland di Australia menyatakan bahwa penataan ruang harus melindungi dan mempromosikan pengetahuan dan budaya masyarakat adat *Aborigin dan Torres Strait Islander peoples*. Selain itu, *the Planning Institute of Australia* (PIA), dalam kurikulumnya, mulai mencantumkan mata kuliah kontribusi masyarakat adat dalam tata ruang sebagai sarana untuk mengajarkan para kandidat perencana (*planner*) akan pentingnya eksistensi masyarakat adat. Belum adanya peraturan yang mengatur secara tegas partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang menjadi urgensi penelitian ini dilakukan. Penelitian ini akan menawarkan model pengaturan partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang di Indonesia dengan melakukan studi komparatif dengan Australia.

Kata Kunci: *Model Pengaturan, Partisipasi Masyarakat, Masyarakat Adat, Penataan Ruang, Indonesia*

ABSTRACT

Spatial planning regulations are crucial in promoting land use and natural resource in line with the principles of sustainable development. Public participation is highly necessary to avoid various negative impacts of spatial plan. Despite having regulations for public participation, the Spatial Planning Law and its implementing regulations have not explicitly addressed the existence of indigenous peoples. However, the existence of these groups has been regulated in several international conventions such as the International Labour Organization (ILO) Convention 169 of 1989 and the Rio Declaration of 1992. Article 18B paragraph (2) of the 1945 Constitution also explicitly states that the state recognizes and respects the unity of customary law communities along with their traditional rights. This is further reinforced by Constitutional Court Decision No. 35/PUU-X/2012, which affirms that Customary Forest is a forest located within customary territories, and no longer State Forest. By comparison, the Planning Act 2016 of Queensland in Australia states

that spatial planning must protect and promote the knowledge and culture of Aboriginal and Torres Strait Islander peoples. Additionally, the Planning Institute of Australia (PIA), in its curriculum, has begun to incorporate coursework on the contribution of indigenous communities to spatial planning as a means to introduce and educate aspiring planners. The absence of clear regulations governing the participation of indigenous peoples in spatial planning highlights the urgency of this research. This study will propose a model for regulating the participation of indigenous communities in spatial planning in Indonesia by conducting a comparative study with Australia.

Keywords: *Regulatory Model, Public Participation, Indigenous Peoples, Spatial Planning, Indonesia*

Latar Belakang

Penataan ruang umumnya dianggap sebagai tindakan teknis dari para spesialis, profesional, dan pemerintah dalam menciptakan ruang¹ dalam mengantisipasi dan memitigasi dampak negatif dari pengaruh faktor ekonomi dan politik.² Penataan ruang yang tepat dan efektif dalam suatu kawasan di dalam kota atau provinsi akan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat, menjaga dan menyediakan mata pencaharian, mendukung pembangunan ekonomi berkelanjutan, dan melindungi lingkungan.³ Agar berfungsi dengan baik, penataan

¹ Quintin van Heerden et al, "Accessibility, Affordability, and Equity in Long-Term Spatial Planning: Perspectives from a Developing Country," *Transport Policy*, 120 (2022): h. 104–19 <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2022.03.007> ; Jean David Gerber dan Gabriela Debrunner, "Planning with Power. Implementing Urban Densification Policies in Zurich, Switzerland," *Land Use Policy*, 123 (2022): h. 106400 <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106400>

² Lego Karjoko et al, "Spatial Planning Dysfunction in East Kalimantan to Support Green Economy," *International Journal of Innovation, Creativity and Change* 11 No. 8 (2020): h. 259–69. https://www.ijicc.net/images/vol11iss8/11819_Karjoko_2020_E_R.pdf

³ Inbar Schwartz-Belkin dan Michelle E. Portman, "A Review of Geospatial Technologies for Improving Marine Spatial Planning: Challenges and Opportunities," *Ocean and Coastal Management* 231 (2022): h. 106280 <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2022.106280>; Mihály Dombi, "Types of Planning Systems and Effects on Construction Material Volumes: An Explanatory Analysis in Europe," *Land Use Policy*, 109 (2021) <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105682>

ruang membutuhkan tim profesional multidisiplin, yang terdiri dari pengacara, insinyur, arsitek, perencana, dan politisi.⁴ Pengaturan penataan ruang sendiri dikenal dalam beberapa istilah yang berbeda. Israel menggunakan istilah “*Planning and Building Law*,”⁵ sementara Russia menggunakan istilah the “*Urban Planning Law*.”⁶ A “*Town and Country Planning Law*” digunakan di beberapa negara Afrika,⁷ sementara China menggunakan istilah “*City Master Plan*.”⁸ Istilah hukum penataan ruang atau “*Spatial Planning Laws*” umumnya digunakan oleh beberapa negara di eropa seperti Belanda,⁹ Slovenia, Polandia,¹⁰ Italia,¹¹ dan juga Indonesia.¹²

⁴ Nigel Taylor, “What Is This Thing Called Spatial Planning? An Analysis of the British Government’s View,” *Town Planning Review* 81 No. 2 (2010): h. 193–208 <https://doi.org/10.3828/tpr.2009.26>; Ana Beatriz Pierri Daunt, Luis Inostroza, dan Anna M. Hersperger, “The Role of Spatial Planning in Land Change: An Assessment of Urban Planning and Nature Conservation Efficiency at the Southeastern Coast of Brazil,” *Land Use Policy* 111 (2021): 105771 <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105771>

⁵ Phil Allmendinger dan Graham Houghton, “Spatial Planning, Devolution, and New Planning Spaces,” *Environment and Planning C: Government and Policy* 28 No. 5 (2010): h. 803–818 <https://doi.org/10.1068/c09163>

⁶ Oleg Golubchikov, “Urban Planning in Russia: Towards the Market,” *European Planning Studies* 12 No. 2 (2004): h. 229–47 <https://doi.org/10.1080/0965431042000183950>

⁷ Mulugeta Maru and Hailu Worku, “Unpacking Principles of Resilience Mainstreamed in Ethiopia’s Local Urban Spatial Planning Documents: Practices from Kombolcha, an Urbanizing Secondary City,” *Heliyon*, 8 No. 3 (2022): h. e09137 <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e09137>

⁸ Zhu Qian, “Master Plan, Plan Adjustment and Urban Development Reality under China’s Market Transition: A Case Study of Nanjing,” *Cities* 30 (2013): h. 77–88 <https://doi.org/10.1016/j.cities.2011.12.010>; Zhichao He et al., “Closer to Causality: How Effective Is Spatial Planning in Governing Built-up Land Expansion in Fujian Province, China?,” *Land Use Policy* 108 (2021): h. 105562 <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105562>

⁹ Philip Boland, “The Relationship between Spatial Planning and Economic Competitiveness: The Path to Economic Nirvana or a Dangerous Obsession?,” *Environment and Planning A* 46 No. 4 (2014): h. 770–87 <https://doi.org/https://doi.org/10.1068/a4687>

¹⁰ Małgorzata Krajewska, Sabina Żróbek, dan Maruška Šubic Kovačič, “The Role of Spatial Planning in the Investment Process in Poland and Slovenia,” *Real Estate Management and Valuation* 22 No. 2 (2014): h. 52–66 <https://doi.org/10.10247/remav-2014-0017>

¹¹ Valentina Cattivelli, “Planning Peri-Urban Areas at Regional Level: The Experience of Lombardy and Emilia-Romagna (Italy),” *Land Use Policy*, 103 (2021): h. 105282 <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105282>.

¹² Maret Priyanta, “Pembaruan Dan Harmonisasi Peraturan Perundangundangan Bidang Lingkungan Dan Penataan Ruang Menuju Pembangunan Berkelanjutan,” *Hasanuddin Law Review* 1 No.3 (2015): h. 337 <https://doi.org/10.20956/halrev.v1n3.113>

Partisipasi masyarakat merupakan elemen penting dalam mencapai pembangunan berkelanjutan di era otonomi daerah saat ini, dan sebagai manifestasi pelaksanaan prinsip demokrasi.¹³ Beberapa negara lalu memberikan ruang bagi partisipasi publik dalam peraturan penataan ruang.¹⁴ Misalnya, Undang-Undang Perencanaan (*Planning Law*) Afrika Selatan mensyaratkan keterlibatan publik dalam keputusan terkait penggunaan lahan, khususnya yang menyangkut ruang publik, fasilitas komersial, perumahan, dan lingkungan industri.¹⁵ Demikian pula, Undang-Undang Perencanaan Singapura memungkinkan keterlibatan publik yang luas dengan mengumpulkan setiap umpan balik (*feedback*) dari masyarakat mengenai usulan revisi Rencana Induk Tata Ruang.¹⁶

Di Indonesia, peran partisipasi masyarakat telah diakomodir dalam beberapa Undang-Undang Penataan Ruang. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang secara khusus mengakui peran kunci masyarakat dalam membantu tercapainya tujuan penataan ruang, seperti menciptakan lingkungan yang ramah, aman, nyaman, bermanfaat, dan berkelanjutan.¹⁷ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 juga membahas pentingnya partisipasi masyarakat dalam penataan ruang, mulai dari tahapan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendaliannya.¹⁸

¹³ Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan" *Aspirasi* 6 No.2 (2015): h. 160. <https://doi.org/10.46807/aspirasi.v6i2.511>

¹⁴ Mahda Foroughi, et.al., "Public participation and consensus-building in urban planning from the lens of heritage planning: A systematic literature review", *Cities* 135 (2023): h. 104235, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104235>

¹⁵ France Khutso Lavhelani Kgobe dan John Mamokhere, "The Value of Public Participation in Land-Use Planning for Redeeming Congestion in South Africa Municipalities" *Technium Social Sciences Journal* 26 (2021): h. 17. <https://doi.org/10.47577/tssj.v26i1.5020>

¹⁶ Jack Tsen-Ta Lee, "We Built This City: Public Participation in Land Use Decisions in Singapore," *Asian Journal of Comparative Law* 10, No.2 (2016): h. 213 <https://doi.org/10.1017/asjcl.2015.15>

¹⁷ Undang-Undang No.26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, pasal 3 (UUPR 2007).

¹⁸ Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UUCK 2023), Pasal 17 ayat 31.

Kendati pengaturan partisipasi masyarakat dalam penataan ruang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, belum ada satu pun yang mengatur secara eksplisit mengenai partisipasi masyarakat adat. Tentu komunitas ini memiliki keunikan seperti wilayah adat, hukum adat, harta kekayaan dan kelembagaan adat sehingga membutuhkan pengaturan secara *sui generis*. Dari perspektif internasional, beberapa konvensi internasional telah mengakui eksistensi masyarakat adat. Sebagai contoh, Konvensi *International Labour Organization* (ILO) 169 tahun 1989 dan *Convention on Biological Diversity*. Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 lalu menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Dengan kata lain, sudah terdapat dasar yuridis pengaturan keterlibatan masyarakat adat dalam penataan ruang.

Di Australia, partisipasi publik memainkan peran penting dalam penataan ruang, dengan beberapa negara bagian memberlakukan peraturan tersendiri terkait isu partisipasi masyarakat.¹⁹ Di negara bagian New South Wales, *the New South Wales Environmental Planning and Assessment Act of 1979* (EPPA NSW 1979)²⁰ dengan tegas menyatakan bahwa publik harus dilibatkan disetiap tahapan penataan ruang, khususnya penataan tanah.²¹ Di negara bagian Victoria, berdasarkan *Environmental and Planning Act of 1987*, pemerintah diwajibkan melibatkan masyarakat dalam berbagai aspek penataan ruang, seperti membuat skema perencanaan (*planning scheme*), mengeluarkan izin perencanaan (*planning permit*), dan membentuk panel

¹⁹ Michael Lu dan Ehab Diab, “Understanding the determinants of x-minute city policies: A review of the North American and Australian cities’ planning documents,” *Journal of Urban Mobility*, 3 (2023): h. 100040. <https://doi.org/10.1016/j.urbmob.2022.100040>

²⁰ New South Wales Legislation, *Environmental Planning and Assessment Act 1979* No 203, <https://legislation.nsw.gov.au/view/whole/html/inforce/current/act-1979-203> (EPPA NSW 1979)

²¹ Paul McFarland, “The best planning system in Australia or a system in need of review? An analysis of the New South Wales planning system,” *Planning Perspectives*, 26, No. 3 (2011): h. 404. <https://doi.org/10.1080/02665433.2011.575557>

perencanaan (*planning panel*).²² Di negara bagian Queensland, *the Planning Act* 2016 menyatakan bahwa penataan ruang harus melindungi dan mempromosikan pengetahuan dan budaya masyarakat adat *Aborigin* dan *Torres Strait Islander peoples*.²³ Selain itu, *the Planning Institute of Australia* (PIA), dalam kurikulumnya, mulai mencantumkan mata kuliah kontribusi masyarakat adat dalam tata ruang sebagai sarana untuk memperkenalkan dan mengajarkan para kandidat perencana (*planner*) akan pentingnya eksistensi masyarakat adat.

Beberapa studi terdahulu telah membahas persoalan partisipasi masyarakat dalam penataan ruang. Kuller *et al* (2022) menemukan bahwa masalah mendasar dalam penataan ruang adalah ketidakmampuan untuk memasukkan semua kelompok yang relevan dalam perencanaan tata ruang.²⁴ Edward James Sinaga (2020) menyebutkan bahwa partisipasi masyarakat akan ditentukan oleh sifat peraturan yang lebih operasional, berupa pedoman pelibatan peran masyarakat dalam penataan ruang yang lebih teknis dan rinci, serta mudah dipahami.²⁵ Sementara Ratnia Solihah *et al* (2018) menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dibutuhkan agar pembangunan tidak mengacu semata-mata pada perspektif pemerintah sehingga masyarakat harus diberikan ruang dalam mengajukan usul, saran, atau mengajukan keberatan kepada pemerintah.²⁶ Walaupun ketiga

²² Rebecca Leshinsky, "Use of Planning Agreements to Support Sustainability and Environmental Preservation: A Case Study from Victoria, Australia," *International Journal of Law in the Built Environment* 4, no. 2 (2012): h. 177 <https://doi.org/10.1108/17561451211242521>

²³ Peter John Williams and Angelique Marry Williams, "Sustainability and Planning Law in Australia: Achievements and Challenges," *International Journal of Law in the Built Environment* 8 No.3 (2016): h. 226–42. <https://doi.org/10.1108/IJLBE-06-2016-0008>

²⁴ Martijn Kuller, et al., "Planning support systems for strategic implementation of nature-based solutions in the global south: Current role and future potential in Indonesia," *Cities* 126 (2022): 103693, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103693>

²⁵ Edward James Sinaga, "Penataan Ruang dan Peran Masyarakat dalam Pembangunan Wilayah," *Pandecta Jurnal Penelitian Ilmu Hukum* 15, No. 2 (2020): h. 242–60. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v15i2.23717>

²⁶ Ratnia Solihah, Siti Witianti dan Hendra Hendra, "Partisipasi Publik Dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan Di Indonesia," *Cosmogov Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4 No. 2 (2018): h. 145–59. <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v4i2.16086>

studi ini membahas persoalan partisipasi masyarakat, mereka belum membahas partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang dan tidak melakukan studi komparatif dengan negara lain.

Dengan belum adanya pengaturan terkait partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang, dibutuhkan suatu studi terencana dan terstruktur dalam menjelaskan model pengaturan partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang dengan juga melakukan studi komparatif dengan Australia. Penulisan akan diawali dengan kajian teori terkait urgensi pengaturan penataan ruang, kemudian dilanjutkan dengan pengaturan terkait partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang di Indonesia. Pembahasan lalu mengidentifikasi dan menganalisis kondisi eksisting partisipasi publik, khususnya masyarakat adat. Pengaturan partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang di Australia menjadi pembahasan selanjutnya hingga ditutup dengan analisis model pengaturan partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang di Indonesia.

Perumusan Masalah

Dengan melihat kosongnya suatu norma pengaturan partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang, dibutuhkan model pengaturan partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang di Indonesia dengan melakukan studi komparatif dengan Australia. Karena itu, terdapat 2 (dua) rumusan masalah dalam studi ini, meliputi:

1. Bagaimanakah kondisi eksisting pengaturan partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang di Indonesia? dan
2. Bagaimanakah model pengaturan partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang di Indonesia setelah melakukan studi komparatif dengan Australia?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian ini akan mencermati fenomena-fenomena yang timbul dari bunyi aturan hukum, khususnya tentang bunyi aturan hukum yang kabur atau tidak jelas, bunyi aturan hukum yang konflik atau berbenturan dengan bunyi aturan hukum lainnya; dan kosong/absennya suatu aturan hukum dalam memprediksi dan mengantisipasi fenomena hukum tertentu. Dalam konteks ini adalah kosongnya suatu norma hukum yang mengatur partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang di Indonesia.

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan analisis/konsep (*analytical or conceptual approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan analisis/konsep (*analytical or conceptual approach*) digunakan untuk menguraikan dan menganalisis permasalahan yang beranjak dari adanya norma kosong. Dalam konteks ini adalah belum adanya pengaturan yang secara tegas mengatur partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang. Selanjutnya, Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah instrumen-instrumen hukum lokal, nasional dan internasional yang mengatur partisipasi masyarakat dalam penataan ruang. Terakhir, pendekatan perbandingan (*comparative approach*) yang digunakan dalam hal ada kekosongan norma pada permasalahan penelitiannya. Pendekatan perbandingan dilakukan pada penelitian ini dengan membandingkan aturan hukum terkait partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang di Indonesia dengan Australia.

Kajian Teori tentang Urgensi Pengaturan Penataan Ruang

Penataan ruang tidak memiliki definisi yang seragam karena perbedaan budaya, sikap, kebiasaan, dan faktor politik di suatu negara.²⁷ Namun, beberapa ahli telah menjelaskan karakteristik minimal dalam suatu penataan ruang. Hull (1998) mendefinisikan penataan ruang sebagai aktivitas para ahli teknis merancang ruang perkotaan untuk mengantisipasi dan mengurangi konsekuensi yang merugikan dari pengaruh ekonomi dan politik.²⁸ Biesbroek, Swart, dan Knaap (2009) menyatakan bahwa penataan ruang merupakan metode komprehensif dalam membentuk perkembangan spasial, yang mengakui hubungan dan dampak tindakan penataan ruang dalam jangka panjang.²⁹ Todes (2010) menekankan peran perencanaan tata ruang dalam distribusi lahan dengan menggambarkan konsep sebagai tindakan teknis untuk mengembangkan rencana holistik, menunjukkan perkiraan kepadatan dan intensitas berbagai penggunaan lahan.³⁰ Healey (1998) menjelaskan latar belakang filosofis penataan ruang sebagai sarana untuk meningkatkan kualitas hidup melalui pengelolaan, dorongan, dan pengaturan tempat atau *placemaking*.³¹ Held dan Perkov (2022) melaporkan bahwa penataan ruang berdampak pada hak asasi manusia karena pengaruhnya terhadap lingkungan yang sehat,

²⁷ Peter Schmitt and Thorsten Wiechmann, "Unpacking Spatial Planning as the Governance of Place," *The Planning Review* 54 No. 4 (2018): h. 21, <https://doi.org/10.1080/02513625.2018.1562795>

²⁸ Angela Hull, "Spatial planning: The development plan as a vehicle to unlock development potential?" *Cities* 15, No.5 (1998): h. 327-335. See also Wei-Ju Huang and Ana María Fernández-Maldonado, "High-tech Development and Spatial Planning: Comparing the Netherlands and Taiwan from an Institutional Perspective" *European Planning Studies* 24, No. 9 (2016): h. 1681. <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1187717>

²⁹ Robbert Biesbroek, Rob Swart, and Wim Van der Knaap, "The Mitigation-Adaptation Dichotomy and the Role of Spatial Planning" *Habitat International* 33 (2009): h. 230 <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2008.10.001>

³⁰ Alison Todes et al, "Beyond master planning? New approaches to spatial planning in Ekurhuleni, South Africa," *Habitat International* 34 (2010): h. 415, <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.11.012>

³¹ Patsy Healey, "Collaborative Planning in a Stakeholder Society," *The Town Planning Review* 69 (1998): h. 1 <https://www.jstor.org/stable/40113774>

pengaturan kehidupan, kualitas layanan publik, dan kawasan hijau perkotaan.³²

Penataan ruang, sebagai mekanisme pengaturan, memerlukan tindakan pemerintah dan badan berwenang lainnya dalam membagikan, membentuk, mengukur, dan menyalurkan ruang untuk berbagai peruntukan.³³ Menurut Krajewska (2014), tindakan pemerintah ini diperlukan untuk menyeimbangkan kepentingan pribadi dan publik.³⁴ Sutanta *et al* (2010) mengklasifikasikan peraturan penataan ruang ke dalam rencana tata ruang umum dan detail.³⁵ Rencana tata ruang yang tersedia mengatur struktur dan pola penggunaan ruang pada pemukiman, utilitas, dan transportasi, yang mencakup masalah zona yang dapat/tidak dapat untuk dikembangkan.³⁶ Rencana ini ditandai dengan peta dari 1: 25.000 hingga 1:100.000.³⁷ Sementara itu, rencana detail tata ruang berisi informasi tentang rasio bangunan, zonasi, kepadatan, dan luas ruang terbuka, yang menjelaskan pembangunan seperti apa yang dapat, atau tidak dapat dilakukan di suatu lokasi tertentu.³⁸ Skala peta pada denah ini berkisar antara 1:5.000 hingga 1:10.000.³⁹

³² Mateja Held and Kristina Perkov, "Spatial Planning in the EU and Croatia under the Influence of COVID-19 Pandemic," *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series 6* (2022): h. 624 <https://doi.org/10.25234/eclic/22445>

³³ Louis Albrechts, "Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia," *Environment and Planning* 38 No.6 (2006): h. 1149-1170. <https://doi.org/10.1068/a37304>

³⁴ Małgorzata Krajewska, Sabina Żróbek and Maruška Šubic Kovačič, "The Role of Spatial Planning in the Investment Process in Poland and Slovenia," *Real Estate Management and Valuation* 22, No.2 (2014): h. 53. <https://doi.org/10.2478/remav-2014-0017>

³⁵ Heri Sutanta, Abbas Rajabifard, dan Ian D Bishop, *Integrating Spatial Planning and Disaster Risk Reduction at the Local Level in the Context of Spatially Enabled Government* (2010) <http://www.csdila.unimelb.edu.au/publication/conferences/GSDI-12/Integrating%20Spatial%20Planning%20and%20Disaster%20Risk%20Reduction%20at%20the%20Local%20Level%20in%20the%20Context%20of%20Spatially%20Enable%20Government.pdf>

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

Peraturan yang mengatur penataan ruang sangat penting untuk pertumbuhan negara karena beberapa alasan. Menurut Komisi Ekonomi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Eropa atau *the United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE), peraturan penataan ruang menyelaraskan banyak tuntutan sosio-ekonomi terkait atau menyeimbangkan tujuan kebijakan yang saling bertentangan.⁴⁰ Secara khusus, sangat penting untuk mendorong penggunaan lahan dan sumber daya alam yang efisien untuk pembangunan dan menciptakan lingkungan yang stabil dan dapat diprediksi untuk investasi dan pertumbuhan.⁴¹ Menurut Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perdagangan dan Pembangunan atau *the United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) (2015), pengaturan penataan ruang memandu pembangunan yang tepat dan meningkatkan kapasitas untuk mengatasi berbagai tekanan akan pembangunan infrastruktur dan kawasan komersial.⁴²

Beberapa ahli kemudian memberikan analisis tentang kegagalan suatu peraturan penataan ruang. Menurut Baldwin, Cave, and Lodge (2012), “*over-regulation*” mengacu pada peraturan yang terlalu kaku dan ketat sehingga mengurangi pentingnya keberadaan riset dan/atau inovasi.⁴³ Teori ini sangat tepat untuk menganalisis ketidakefektifan suatu peraturan penataan ruang akibat terlalu kaku dan rigidnya suatu mekanisme/prosedur yang ditetapkan sehingga sangat sulit untuk dilaksanakan. Kegagalan peraturan penataan ruang juga diakibatkan karena adanya pertentangan tujuan antara tujuan ekonomi/komersial dengan tujuan perlindungan lingkungan hidup. Guo dan Ma

⁴⁰ United Nation Economic Commission for Europe, *Spatial Planning Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition* (New York: United Nations, 2008) h. 1.

⁴¹ *Ibid*, h. 2.

⁴² The United Nations Conference on Trade and Development, *Investment Policy Framework for Sustainable Development* (Geneva: United Nations, 2015) h. 30

⁴³ Robert Baldwin, Martin Cave, and Martin Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (Oxford: Oxford University Press, 2011) h. 51.

(2008), menggambarkan ketegangan antara pembangunan ekonomi dan konservasi lingkungan dalam penataan ruang di China.⁴⁴

Peraturan penataan ruang yang terlalu sentralistik atau *top-down* juga mengakibatkan ketidakefektifan pengaturan penataan ruang. Menurut Krajewska, Żróbek, dan Kovač (2014), di Polandia, investor diharuskan mengumpulkan beragam dokumen yang rumit dan memberatkan untuk memberikan izin pengembangan properti dan lahan.⁴⁵ Gallent dan Kim (2011) lalu mengilustrasikan bagaimana tata kelola penataan ruang sangat terpusat di Korea. Pemerintah pusat bahkan memiliki kewenangan dalam menunjuk gubernur, walikota, dan semua pemimpin lokal terkemuka lainnya.⁴⁶ Dalam penataan ruang, mereka harus menyetujui apa yang menjadi keputusan dalam penataan ruang di wilayahnya.⁴⁷ Yang terakhir, spirit neoliberalisme dalam penataan ruang dapat menjadi petaka bagi suatu wilayah seperti yang dikatakan oleh Boland (2014).⁴⁸ Terdapat beberapa contoh, salah satunya dalam pengembangan obyek wisata *Blue Mountains* di Negara Bagian New South Wales.⁴⁹ Proses pengembangan kawasan ini dilakukan dengan mengubah peruntukan area yang tadinya merupakan kawasan konservasi menjadi kawasan komersial demi mengakomodasi proyek pengembangan destinasi wisata di kawasan tersebut.⁵⁰

⁴⁴ Longlong Guo dan Hongbo Ma, "Conflict between Developing Economic and Protecting Environment," *Journal of Sustainable Development* 1 No. 3 (2008): h. 91, <https://doi.org/95.10.5539/jsd.v1n3p91>

⁴⁵ Krajewska, Żróbek and Kovač, *supra* note 10.

⁴⁶ Nick Gallent and Kwang Sik Kim, "Land zoning and local discretion in the Korean planning system," *Land Use Policy* 18 (2011): h. 242. [https://doi.org/10.1016/S0264-8377\(01\)00017-5](https://doi.org/10.1016/S0264-8377(01)00017-5)Get

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Philip Boland, *supra* note 9.

⁴⁹ Glen Searle dan Richard Cardew, "Planning, Economic Development and the Spatial Outcomes of Market Liberalisation," *Urban Policy and Research* 18 No.3 (2000): h. 358. <https://doi.org/10.1080/08111140008727843>

⁵⁰ *Ibid.*

Pengaturan Partisipasi Masyarakat Adat dalam Penataan Ruang di Indonesia

Dalam konteks penataan ruang, partisipasi masyarakat, apabila dilakukan secara sungguh-sungguh, memungkinkan terpenuhinya harapan dan ekspektasi masyarakat akan penataan ruang yang baik dan efektif.⁵¹ Bagian ini akan mengidentifikasi dan menganalisis sejarah pengaturan partisipasi masyarakat, khususnya masyarakat adat dalam penataan ruang di Indonesia.

Pada masa sebelum kemerdekaan, pengaturan penataan ruang di Indonesia berada di bawah kewenangan pemerintah Belanda. Pada tahun 1948, *Township Planning Ordinance*, juga dikenal sebagai *Staadsvorming Ordonatie* (SVO), disahkan bersama peraturan pelaksanaannya, *Stadsvormings Verordening* (SVV) pada tahun 1949.⁵² SVO bertujuan untuk memberikan pemerintah daerah kekuatan untuk memastikan pembangunan kota mempertimbangkan aspek sosial dan geografis serta perluasan area yang sudah direncanakan.⁵³ Sementara itu, SVV menggarisbawahi tanggung jawab pemerintah daerah untuk menyediakan rencana tata ruang yang umum dan terperinci, khususnya mengenai norma teknis yang mengatur proyek bangunan dan jalan⁵⁴ Namun, tidak satupun dari SVO dan SVV yang mementingkan inklusi partisipasi masyarakat dalam penataan ruang.

Setelah memperoleh kemerdekaan pada tahun 1949, pemerintahan Soekarno (1945-1966) ragu-ragu untuk menerapkan SVO dan SVV ke dalam undang-undang nasional. Baru pada tahun 1976, di bawah pemerintahan Soeharto (1966-

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Delik Hudalah and Johan Woltjer, "Spatial Planning System in Transitional Indonesia," *International Planning Studies* 12 No.3 (2007): h. 291 <https://doi.org/10.1080/13563470701640176>

⁵³ Pauline KM van Roosmalen, "Expanding Grounds: The Roots of Spatial Planning in Indonesia" in Freek Colombijn et al (eds), *Kota Lama Kota Baru, Sejarah Kota-Kota di Indonesia* (Penerbit Ombak, 2005) h. 75, 117.

⁵⁴ Johan Silas, "Perjalanan Panjang Perumahan di Indonesia dalam dan Sekitar Abad XX" (PhD Thesis, the Institute of Technology Bandung, 1989) 34.

1998), SVO akhirnya diakomodir melalui suatu instruksi presiden yang mengamanatkan pemerintah daerah untuk menerbitkan peraturan tentang perencanaan tata kota.⁵⁵ Akhirnya, pada tahun 1992 pemerintahan Soeharto mengesahkan undang-undang penataan ruang yang pertama, yaitu Undang-Undang Penataan Ruang No. 24 Tahun 1992 (UUPR 1992), yang secara hukum menggantikan SVO dan SVV.⁵⁶ Dalam hal partisipasi masyarakat, Pasal 25 mengatur bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk memfasilitasi keterlibatan publik dengan mengumumkan dan menyebarluaskan informasi rencana tata ruang kepada publik.

Setelah berakhirnya pemerintahan Soeharto pada tahun 1998, Indonesia memasuki era reformasi. Undang-undang komprehensif pertama tentang penataan ruang adalah Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 (UUPR 2007).⁵⁷ Undang-undang ini mengamanatkan bahwa pemerintah wajib berkonsultasi dengan masyarakat ketika melaksanakan penerapan penataan ruang. Keterlibatan masyarakat sangat penting untuk mencapai tujuan penataan ruang, yang mencakup penciptaan kawasan yang nyaman, aman, produktif, dan berkelanjutan.⁵⁸ Hal ini lalu diperkuat dalam Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010, yang berfungsi sebagai peraturan pelaksanaan UUPR 2007. Menurut peraturan ini, masukan publik perlu dipertimbangkan dalam mengembangkan kerangka konseptual dalam menyusun rencana tata ruang.⁵⁹ Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2010 kemudian menjelaskan mekanisme partisipasi masyarakat.⁶⁰

⁵⁵ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1976 Tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Keagrarian Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum, poin 25(ii).

⁵⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang (UUPR 1992).

⁵⁷ Riskiyono, *supra* note 13.

⁵⁸ UUPR 2007, pasal 3.

⁵⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Tata Ruang (PP 15/2010)

⁶⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang (PP 68/2010), pasal 5.

Secara khusus, masyarakat dapat terlibat dalam berbagai aktivitas penataan ruang, termasuk menyusun rencana tata ruang, menentukan arah pembangunan daerah, dan mengidentifikasi peluang dan tantangan pembangunan daerah. Publik juga dapat membuat rekomendasi kebijakan dan bekerja sama dengan pemangku kepentingan lainnya untuk berpartisipasi dalam pemanfaatan ruang.⁶¹ Dalam pengendalian tata ruang, publik dapat memberikan saran peraturan zonasi dan sanksi, serta mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan rencana tata ruang dan melaporkan pelanggaran kepada instansi yang berwenang.⁶²

Dalam peraturan terbaru, yakni Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UUCK 2023), memuat beberapa ketentuan yang menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam penataan ruang. Misalnya, Pasal 14 mensyaratkan agar setiap Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) harus tersedia dalam bentuk peta digital dan mudah diakses oleh publik sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam menilai kesesuaian lokasi pembangunan proyek komersial dengan tata ruang di suatu wilayah. Selanjutnya, Pasal 17 menentukan bahwa beberapa bagian dari UUPR 2007 telah diubah, termasuk butir 10 yang merevisi Pasal 18 (2) untuk meminta konsultasi publik tentang RDTR tingkat kabupaten sebelum mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Pusat.

Pasal 17 Butir 28 UUCK 2023 yang mengamandemen Pasal 60 UUPR 2007, lalu memberikan penekanan pada partisipasi masyarakat. Masyarakat bahkan dimungkinkan untuk memperoleh keuntungan dari nilai tambahan ruang yang dihasilkan dari penataan tata ruang. Masyarakat juga dapat mengajukan pengaduan kepada instansi terkait terhadap

⁶¹ PP 68/2010, pasal 8.

⁶² PP 68/2010, pasal 9.

pembangunan wilayah mereka yang bertentangan dengan rencana tata ruang, dan mereka dimungkinkan untuk mencari kompensasi yang adil atas kerugian yang timbul dari penerapan kegiatan penataan ruang diwilayahnya.⁶³ Selanjutnya, Pasal 17 butir 31 mengubah Pasal 65 UUPR 2007 untuk menegaskan bahwa penataan ruang perlu mengikutsertakan masyarakat dalam perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian penataan ruang.⁶⁴ Tetapi, belum terdapat aturan yang secara eksplisit mengatur soal partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang di Indonesia.

Pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat sejatinya telah tertuang dalam berbagai konvensi internasional. Pasal 6 Konvensi *International Labour Organization* (ILO) 169 tahun 1989 memuat prinsip partisipasi dan konsultasi dalam keseluruhan proses pengambilan keputusan yang menimbulkan dampak terhadap kelompok masyarakat adat. Pasal 22 Deklarasi Rio 1992 menekankan perlunya pengakuan dan pemberdayaan masyarakat hukum adat. Sementara *International Tropical Timber Agreement* tahun 1994 menyatakan bahwa kegiatan pengelolaan hutan harus mengakui kepentingan masyarakat adat dan masyarakat setempat lainnya yang hidup bergantung pada hutan.

Di Indonesia, Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Pasal 28I ayat (3) menyebutkan, “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia lalu menyebutkan bahwa “dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah.” Terakhir, putusan

⁶³ UUPR 2007, pasal 60 (amended version)

⁶⁴ UUPR 2007, pasal 65 (amended version)

Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, yang menegaskan bahwa Hutan Adat adalah Hutan yang berada di wilayah adat, dan bukan lagi Hutan Negara. Demikian pula dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, yang juga memberikan ruang bagi pengakuan terhadap masyarakat hukum adat. Sehingga, pengaturan partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang sejatinya telah memiliki dasar yuridis yang kuat.

Kondisi Eksisting Partisipasi Masyarakat Adat Dalam Penataan Ruang

Meskipun pengaturan partisipasi masyarakat telah terdapat dalam sejumlah produk hukum, namun dalam prakteknya partisipasi masyarakat seringkali diabaikan. Keterlibatan publik seringkali terbatas pada pertukaran data dan konsultasi, yang hanya bersifat formalitas belaka. Menurut definisi Arnstein tentang tingkat keterlibatan,⁶⁵ partisipasi masyarakat hanya hadir selama periode terapi. Hal ini menunjukkan bahwa keterlibatan publik hanyalah upaya untuk mempengaruhi opini atau perspektif mereka dan bukan bagian dari upaya menerima ide dari masyarakat.⁶⁶

Sejumlah studi lalu menunjukkan bagaimana partisipasi masyarakat dalam penataan ruang masih bersifat formalitas. Misalnya, keterlibatan masyarakat dalam pengembangan dusun wisata di Wonorejo, Surabaya, yang dinilai oleh Idajati dan Pamungkas pada 2016.⁶⁷ Suyatna (2011) lalu menjelaskan adanya kesimpangsiuran waktu pelaksanaan partisipasi masyarakat.⁶⁸

⁶⁵ Sherry Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation" (1969) <<https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>>

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Hertiaro Idajati, Adjie Pamungkas, Vely Kukinul S, "The Level of Participation in Mangrove Ecotourism Development, Wonorejo Surabaya," *Procedia - Social and Behavioral Sciences* (2016): h. 520 <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.06.109>

⁶⁸ I Nyoman Suyatna, "Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pembentukan Peraturan Daerah" (PhD Thesis, University of Brawijaya, 2011) h. 159.

Belum terdapat keseragaman mengenai kapanakah partisipasi masyarakat dapat dilakukan. Selanjutnya, Proyek Reklamasi Teluk Benoa adalah contoh utama bagaimana ketiadaan partisipasi masyarakat dapat membuat peraturan tata ruang menjadi tidak efektif. Ketika pemerintah pusat melakukan proses amandemen kawasan Teluk Benoa dari kawasan konservasi menuju kawasan komersial, konsultasi publik memang dilaksanakan. Tetapi, beberapa komunitas masyarakat yang sejatinya terdampak langsung dari proyek ini justru tidak dilibatkan. Sebagai contoh komunitas masyarakat di Kuta, Kelan, dan Kedongan. Bahkan LSM Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) juga tidak dilibatkan dalam proses konsultasi publik ini.⁶⁹

UUCK 2023 saat ini telah melakukan beberapa perbaikan dengan secara eksplisit menyatakan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam perencanaan tata ruang. Undang-undang ini telah menyediakan jalan bagi masyarakat untuk menyuarakan keprihatinan mereka tentang perencanaan tata ruang dan proyek-proyek tertentu yang dapat bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Namun, karena peraturan ini masih relatif baru, perlu dilakukan kajian lebih lanjut untuk mengevaluasi implementasi dan penegakannya di masyarakat, mengingat kesenjangan yang signifikan antara *Law in the book* dan *Law in Action* di Indonesia. Selain itu, belum terdapat ketentuan yang jelas dalam menguraikan konsekuensi hukum atas tidak dilaksanakannya partisipasi masyarakat dalam penataan ruang. Alhasil, sulit untuk menghindari skenario khas/tipikal partisipasi masyarakat di Indonesia dimana pemerintah dengan mudah mengatur skenario pelaksanaan konsultasi publik dengan sengaja memilih kelompok masyarakat yang notabene merupakan pendukung pemerintah.

⁶⁹ Surat Undangan Kementerian Koordinator Perekonomian No.UND-50/D.VI.M.Ekon/04/2014 of 10 April 2014.

Dalam konteks masyarakat adat, memang harus diakui jika belum terdapat pengaturan yang tegas tentang partisipasi kelompok masyarakat ini. Politik hukum pemerintah saat ini masih belum membedakan partisipasi masyarakat dan partisipasi masyarakat adat. Tentu hal ini akan menimbulkan sederet dampak negatif. Masyarakat adat memiliki hak-hak yang diakui oleh undang-undang dan konvensi internasional, termasuk hak atas tanah, sumber daya alam, dan hak untuk mempertahankan budaya dan tradisi mereka. Jika tidak dilibatkan dalam proses penataan ruang, hal ini berpotensi dapat melanggar hak-hak asasi masyarakat adat.

Selanjutnya, masyarakat adat sering kali memiliki pengetahuan dan praktik berkelanjutan dalam pengelolaan sumber daya alam. Tanpa partisipasi mereka, keputusan tentang penggunaan lahan dan sumber daya alam bisa berdampak negatif pada lingkungan, seperti deforestasi, kerusakan ekosistem, dan penurunan kualitas air. Yang tidak kalah berbahaya, ketiadaan partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang dapat memicu konflik sosial dengan pihak-pihak yang memiliki kepentingan berbeda dalam penggunaan lahan. Kemudian, masyarakat adat sering kali bergantung pada sumber daya alam untuk penghidupan mereka. Jika mereka tidak terlibat dalam pengambilan keputusan mengenai pemanfaatan sumber daya tersebut, mereka bisa kehilangan akses ke mata pencaharian utama mereka, yang pada gilirannya dapat meningkatkan tingkat kemiskinan dan ketidaksetaraan ekonomi. Yang terakhir, tanpa partisipasi masyarakat adat, penataan ruang justru berpotensi menjadi media untuk mempercepat kepunahan warisan budaya dan kearifan lokal suatu komunitas adat.

Pengaturan Partisipasi Masyarakat Adat Dalam Penataan Ruang di Australia

Pemerintah federal Australia terdiri dari tiga tingkat otoritas politik, yaitu Persemakmuran (nasional), negara bagian dan teritori, serta pemerintah kota. Ketika negara ini didirikan pada tahun 1901,⁷⁰ Konstitusi Persemakmuran menerapkan pemisahan kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian, dan Persemakmuran tidak diberikan tanggung jawab langsung yang luas atas tata kelola sumber daya alam, perencanaan tata ruang, lingkungan, atau peraturan penggunaan lahan.⁷¹ Sehingga setiap negara bagian dan teritori memiliki pengaturan tersendiri dan berbeda dalam menangani isu penataan ruang.⁷² Beberapa negara bagian lalu mengesahkan undang-undang penataan ruang,⁷³ seperti *the Environmental and Planning Act of 1987* di Victoria⁷⁴ dan *the Environmental Planning and Assessment Act of 1979* di New South Wales.⁷⁵ Prinsipnya, keputusan perencanaan tata ruang biasanya dibuat di tingkat pemerintah kota, khususnya yang berkaitan dengan proposal pembangunan. Pengajuan proposal perencanaan (*planning applications*) pembangunan umumnya diajukan kepada dan diputuskan oleh pemerintah kota, bukan oleh pemerintah negara bagian.⁷⁶ Apabila kemudian

⁷⁰ Kenneth H. Gifford, "Planning in Australia," *International Legal Practitioner* 4 (1979): h. 109

⁷¹ Peter John Williams, *supra* note 23

⁷² Ed Wensing, "Indigenous Rights and Interests in Statutory and Strategic Land Use Planning: Some Recent Developments," *James Cook University Law Review* 24 (2018): 169. <https://search.informit.org/doi/10.3316/agispt.20190521010722>

⁷³ Libby Porter, "Indigenous People and the Miserable Failure of Australian Planning," *Planning Practice & Research*, 32, No. 5 (2017): h. 556 <https://doi.org/10.1080/02697459.2017.1286885>

⁷⁴ *The Environmental and Planning Act of 1987* (EPA VIC 1987).

⁷⁵ *The Environmental Planning and Assessment Act of 1979* (EPAA NSW 1979).

⁷⁶ Williams and Paul Maginn, "Planning and governance", in Susan Thompson & Paul Maginn (Eds) *Planning Australia: An Overview of Urban and Regional Planning* (Port Melbourne: Cambridge University Press, 2012) h. 57. See also Khandakar Farid Uddin, Awais Piracha, "Urban planning as a game of power: The case of New South Wales (NSW), Australia", *Habitat International*, 133 (2023): h. 102751, <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2023.102751>

suatu proposal perencanaan pembangunan adalah merupakan bagian dari suatu proyek strategis, barulah pemerintahan negara bagian memiliki kewenangan dalam memberikan keputusan persetujuan (*approval*).

Studi ini lalu membahas prosedur pemberian persetujuan terhadap proposal pembangunan di beberapa negara bagian di Australia. Penggunaan dan pengembangan lahan di Negara Bagian Victoria diatur di dalam EPA VIC 1987. Pemerintah kota mendasarkan setiap keputusan kepada skema perencanaan (*planning scheme*). Skema perencanaan adalah dokumen komprehensif yang umumnya mencakup peta yang menggambarkan zonasi dan *overlay* lahan, tata cara yang menentukan aturan penggunaan lahan untuk setiap zona atau area, serta kebijakan perencanaan negara bagian dan kota, seperti Kawasan Strategis Kota⁷⁷. Sistem zona digunakan untuk mengidentifikasi penggunaan sebidang tanah, seperti industri, pedesaan, komersial, atau perumahan, dan untuk menentukan penggunaan tanah yang diperbolehkan di daerah tersebut. Pembatasan penggunaan lahan untuk setiap zona biasanya diuraikan dalam tiga bagian, yaitu 1) penggunaan lahan yang tidak memerlukan izin, 2) penggunaan yang memerlukan izin, dan 3) penggunaan yang dilarang.⁷⁸

Berdasarkan skema perencanaan inilah kemudian para pihak yang ingin menggunakan/memanfaatkan lahan harus mengajukan Izin perencanaan (*Planning Permit*) ke dewan lokal.⁷⁹ Setelah memproses izin perencanaan, dewan lokal dapat meminta perincian lebih lanjut atau rujukan jika perlu. Apabila tidak terjadi permasalahan, persetujuan akan diberikan dalam 14 hari.⁸⁰ Setelah itu dewan lokal akan mengantisipasi kemungkinan

⁷⁷ Wahanisa, Rofi, Aprila Niravita, Ridwan Sholehudin Putera Pribadi, Septhian Eka Adiyatma. (2020). Buku Monograf: Partisipasi Masyarakat Terhadap Penataan Ruang di Indonesia. (Semarang: BPFH UNNES), p.19

⁷⁸ EPA VIC 1987, section 6.

⁷⁹ EPA VIC 1987, section 47.

⁸⁰ EPA VIC 1987, section 51.

adanya suatu keberatan pasca persetujuan pembangunan yang telah diberikan.⁸¹ Sebaliknya, para pihak yang mengalami penolakan, dapat mengajukan permohonan peninjauan kembali dengan Pengadilan Sipil dan Administratif Victoria atau *Victoria Civil and Administrative Tribunal* (VCAT). Demikian pula, ketika dewan lokal menyetujui permohonan tersebut, seorang penentang juga dapat mengajukan permohonan review melalui VCAT.⁸²

Di Negara Bagian New South Wales, terdapat sedikitnya sembilan jalur persetujuan yang berbeda untuk perencanaan pembangunan. Untuk pekerjaan atau proyek berskala kecil seperti membangun garasi, balkon, atau gudang, izin perencanaan bangunan tidak diperlukan.⁸³ Di sisi lain, proyek perumahan komersial, dan industri berdampak rendah memerlukan izin perencanaan di dewan kota.⁸⁴ Apabila kemudian suatu proyek pembangunan berkualifikasi “*regionally important development*” karena merupakan proyek dengan nilai investasi tinggi, cakupan luas, dan kompleksitas yang signifikan, maka dewan kota akan membentuk panel ahli yang lazim disebut sebagai panel perencanaan (*planning panel*).⁸⁵ Panel ini bertanggung jawab untuk menentukan persetujuan atau penolakan izin perencanaan pembangunan yang penting secara regional.⁸⁶

Terkait partisipasi masyarakat, setiap perubahan dalam skema perencanaan (*planning scheme*) harus mendapatkan persetujuan publik, khususnya untuk perubahan yang berkaitan dengan *rezoning*. Selain itu, setiap laporan panel perencanaan (*planning panel*), harus dipublikasikan, memastikan transparansi dalam

⁸¹ EPA VIC 1987, section 56.

⁸² EPA VIC 1987, section 77.

⁸³ EPAA NSW 1979, division 4.1.

⁸⁴ The Government of New South Wales, “Planning”, <https://www.planning.nsw.gov.au/Assess-and-Regulate/Development-Assessment/Planning-Approval-Pathways>

⁸⁵ EPAA NSW 1979, division 4.2.

⁸⁶ EPAA NSW 1979, division 4.7.

prosesnya.⁸⁷ Kemudian, masyarakat mendapatkan kesempatan untuk melihat proposal perencanaan pembangunan dan dapat mengajukan keberatan apabila proposal tersebut merugikan mereka.⁸⁸ Kemudian, perwakilan anggota masyarakat juga dapat menjadi anggota panel perencanaan (*planning panel*)⁸⁹ yang memiliki peran dan fungsi strategis dalam menyetujui ataupun menolak setiap usul perencanaan pembangunan.⁹⁰

Tentang partisipasi masyarakat adat, sejatinya Australia mengalami pengalaman yang nyaris serupa dengan Indonesia, dimana komunitas ini belum mendapat perhatian yang serius. Australia memiliki komunitas masyarakat adat yang lazim disebut sebagai masyarakat *Aborigin* dan *Torres Strait Islander*. Tetapi, sampai tahun 2016, belum terdapat suatu negara bagian yang menerbitkan suatu aturan hukum yang secara eksplisit memberi ruang partisipasi bagi masyarakat adat dalam sistem perencanaan tata ruang.⁹¹ Sejauh ini hak dan kepentingan masyarakat *Aborigin* dan *Torres Strait Islander* belum terintegrasi dalam sistem perencanaan tata ruang, khususnya dalam penataan tanah, padahal merekalah sejatinya pemilik pertama tanah di daratan Australia.⁹² Walaupun dalam beberapa jenis pekerjaan pembangunan komunitas adat sempat dilibatkan, tetapi proses yang dilakukan seringkali berkarakter *tokenistik*.⁹³ Beberapa negara bagian di Australia sempat mengajukan usul atau rancangan peraturan hukum terkait bagaimana cara/upaya mengakomodir paartisipasi masyarakat adat. Tetapi, sampai dengan 2016, usul tersebut tidak pernah dapat terealisasi.⁹⁴

⁸⁷ EPA VIC 1987, section 27.

⁸⁸ EPA VIC 1987, section 60.

⁸⁹ EPAA NSW 1979, section 2.18

⁹⁰ EPA VIC 1987, section 160.

⁹¹ Ed Wensing, *supra* note 72.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Libby Porter, *supra* note 73.

⁹⁴ Paul Williams, *supra* note 76.

Pada bulan Mei 2016, Negara Bagian Queensland di Australia berhasil menerbitkan suatu aturan hukum yang mereformasi sistem perencanaan dan pengembangan wilayah, khususnya dalam hal penataan tanah. Undang-Undang Perencanaan atau *the Planning Act 2016*, khususnya dalam section 5 memuat ketentuan yang mensyaratkan bahwa “*all entities performing functions under the Act to perform the function in a way that advances the purpose of the Act*” atau semua entitas yang menjalankan fungsi berdasarkan Undang-Undang wajib menjalankan fungsi dengan cara itu memajukan tujuan Undang-undang ini. Menariknya, cara untuk mencapai tujuan ini telah menyinggung eksistensi masyarakat adat. *Section 5(2)(d)* menyebutkan penataan ruang harus melindungi dan mempromosikan pengetahuan, budaya *Aboriginal* dan *Torres Strait Islander peoples*. Dengan kata lain, setiap kegiatan perencanaan (*planning*) di wilayah negara bagian ini tidak boleh mengganggu eksistensi masyarakat adat tersebut. Ketentuan ini berlaku untuk semua entitas yang melakukan peran dan fungsinya di bawah *the Planning Act 2016* dan berlaku di seluruh Negara Bagian Queensland.

Setelah memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat adat, maka kebijakan selanjutnya lebih mengarah pada faktor pendidikan profesi perencana atau *planner*. Hal ini terjadi ketika *the Planning Institute of Australia (PIA)*, dalam kurikulumnya, mulai mencantumkan mata kuliah kontribusi masyarakat adat dalam tata ruang sebagai sarana untuk memperkenalkan dan mengajarkan para kandidat perencana (*planner*) akan pentingnya eksistensi masyarakat adat *Aborigin* dan *Torres Strait Islander peoples*.⁹⁵

Walaupun kerap dikritik terlambat, kebijakan ini sangat bermanfaat karena eksistensi suatu masyarakat adat sudah sejak dini diperkenalkan kepada para profesi *planner*. Para perencana (*planner*) memiliki peran strategis dalam pembangunan suatu

⁹⁵ Ed Wensing, *supra* note 72.

daerah/wilayah di Australia. Peran ini melibatkan perencanaan, analisis, pengembangan, dan implementasi berbagai aspek pembangunan yang bertujuan untuk mencapai perkembangan yang berkelanjutan, efisien, dan berdaya guna dalam suatu wilayah.⁹⁶ Seorang *planner* juga berperan dalam melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan, melalui perencanaan proses konsultasi publik dan partisipasi masyarakat adat. Disinilah mengapa kemudian *planner* memiliki keterkaitan dengan eksistensi masyarakat adat. Sebelumnya, profesi *planner* memang hampir tidak menyentuh ranah partisipasi masyarakat adat. Padahal profesi ini memiliki hubungan yang paling intens dengan individu/kelompok pemilik tanah.⁹⁷ Apabila kemudian masyarakat adat merasa terpinggirkan, hal ini seakan mengulang kisah pahit di masa lalu ketika penduduk asli Australia yang notabene adalah *Aborigin* dan *Torres Strait Islander peoples* harus kehilangan tanahnya akibat proses perampasan/penyerobotan lahan yang dilakukan otoritas kolonial.⁹⁸

Pencantuman mata kuliah kontribusi masyarakat adat dalam tata ruang di setiap pendidikan profesi perencana atau *planner* akan menjadi upaya sistematis dan terstruktur dalam menjamin eksistensi masyarakat adat di Australia.⁹⁹ Mata kuliah ini akan memberikan beberapa materi terkait hak-hak masyarakat adat, sistem pengetahuan tradisional masyarakat adat, metode perlindungan lingkungan hidup masyarakat adat, dan kearifan dalam penggunaan lahan.¹⁰⁰ Tidak kalah penting, sejarah keberadaan masyarakat adat dan relasi konflik pertanahan di masa lalu juga menjadi materi yang diberikan sebagai bentuk preventif terulangnya sejarah masa lalu yang kelam.¹⁰¹

⁹⁶ Lihat Gifford, *supra* note 70.

⁹⁷ Gifford, *supra* note 70.

⁹⁸ Libby Porter, *supra* note 73.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Ed Wensing, *supra* note 72.

Model Pengaturan Partisipasi Masyarakat Adat Dalam Penataan Ruang

Dalam perspektif hukum, studi komparatif dibutuhkan untuk melihat masalah hukum dari berbagai perspektif dan kerangka hukum. Dengan membandingkan bagaimana isu partisipasi masyarakat adat telah dibahas di Australia, tentu alternatif solusi dapat diperoleh mengingat pengalaman dan pendekatan dari Australia dapat memberikan inspirasi untuk menemukan solusi yang efektif. Yang tidak kalah penting, pemerintah dan lembaga pembuat kebijakan dapat lebih baik memahami kebutuhan dan aspirasi masyarakat adat sehingga berkontribusi pada pembentukan kebijakan yang lebih inklusif dan berkeadilan.

Pengakuan hukum terhadap eksistensi masyarakat adat sejatinya telah tegas diberikan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Hal ini kemudian diperkuat dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, yang menegaskan bahwa Hutan Adat adalah Hutan yang berada di wilayah adat, dan bukan lagi Hutan Negara. Hanya saja, kedua bentuk pengakuan hukum sekaligus manifestasi politik hukum pemerintah perlu diwujudkan pula dalam ranah penataan ruang.

Walau partisipasi masyarakat telah diatur dalam UUPR 2007 dan UUCK 2023, dibutuhkan pengaturan yang lebih eksplisit yang menempatkan posisi masyarakat adat sebagai entitas yang terpisah dari masyarakat pada umumnya. Harus terdapat suatu penegasan jika partisipasi masyarakat adat harus dilakukan diseluruh tahapan penataan ruang, seperti perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian tata ruang. Apalagi jika lokasi rencana suatu pembangunan benar-benar memiliki dampak langsung terhadap kelangsungan hidup suatu masyarakat

adat. Dengan kata lain, harus terdapat suatu peraturan hukum yang mensyaratkan pemerintah untuk melibatkan masyarakat adat dalam konsultasi dan partisipasi. Masyarakat adat harus diberikan kesempatan untuk menyampaikan pandangan mereka, memberikan masukan, dan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terkait penataan ruang. Suatu peraturan hukum juga harus memiliki spirit pemberdayaan masyarakat adat. Dukungan harus diberikan untuk memperkuat kapasitas masyarakat adat dalam hal pengetahuan teknis, hukum, dan administratif yang diperlukan untuk berpartisipasi secara efektif dalam proses penataan ruang. Kemudian, penataan ruang juga wajib menghargai dan mengintegrasikan sistem pengetahuan tradisional masyarakat adat tentang lingkungan, pengelolaan sumber daya alam, dan cara berkelanjutan dalam perencanaan penataan ruang.

Berkaca dari pengalaman di Australia, pendidikan profesi perencana di Indonesia juga seharusnya mulai mempertimbangkan urgensi pencantuman mata kuliah yang berkaitan dengan eksistensi masyarakat adat dalam penataan ruang. Apalagi, terdapat suatu tren jika profesi perencana akan semakin berkembang di masa depan dengan masifnya pembangunan infrastruktur yang dilakukan pihak pemerintah dan sektor swasta di Indonesia. Tentu segala keanekaragaman budaya, pengetahuan lokal dan tradisi-tradisi unik masyarakat adat akan selalu mendapatkan pengakuan, penghargaan dan perlindungan dalam proses penataan ruang.

Kesimpulan

Partisipasi masyarakat menjadi elemen penting dalam menjamin pengelolaan penataan ruang selalu mengedepankan prinsip pembangunan berkelanjutan. Walaupun partisipasi masyarakat sudah diatur dalam UUPR 2007 dan UUCK 2023, belum terdapat aturan eksplisit yang mengatur signifikansi partisipasi masyarakat adat dalam penataan ruang. Eksistensi

masyarakat adat sendiri telah diatur dalam beberapa konvensi internasional seperti Konvensi *International Labour Organization* (ILO) 169 tahun 1989 dan Deklarasi Rio 1992. Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 juga secara tegas menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Hal ini kemudian diperkuat dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, yang menegaskan bahwa Hutan Adat adalah Hutan yang berada di wilayah adat, dan bukan lagi Hutan Negara. Sebagai perbandingan, *the Planning Act* 2016 dari Negara Bagian Queensland di Australia menyatakan bahwa penataan ruang harus melindungi dan mempromosikan pengetahuan dan budaya masyarakat adat *Aborigin* dan *Torres Strait Islander peoples*. Selain itu, *the Planning Institute of Australia* (PIA), dalam kurikulumnya, mulai mencantumkan mata kuliah kontribusi masyarakat adat dalam tata ruang sebagai sarana untuk mengajarkan para kandidat perencana (*planner*) akan pentingnya eksistensi masyarakat adat.

Indonesia tentu membutuhkan peraturan yang secara eksplisit memberikan ruang partisipasi aktif bagi masyarakat adat dalam setiap tahapan penataan ruang, seperti perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian. Partisipasi aktif dan berkelanjutan masyarakat adat dalam proses penataan ruang memiliki dampak yang jauh lebih dalam daripada sekadar menghasilkan kebijakan yang sesuai dengan nilai-nilai budaya dan keberlanjutan lingkungan mereka. Melibatkan masyarakat adat dalam pengambilan keputusan tentang penataan ruang adalah langkah penting menuju kesetaraan, kesejahteraan dan pembangunan berkelanjutan. Partisipasi mereka membawa wawasan yang mendalam tentang pengetahuan lokal, interaksi manusia-alam, dan warisan budaya yang tak ternilai harganya. Dengan merangkul pemikiran-pemikiran ini, kita mampu menghasilkan pengaturan penataan ruang yang mampu memajukan wilayah tanpa mengorbankan eksistensi masyarakat adat.

Daftar Pustaka

Jurnal :

- Allmendinger, Phil dan Graham Haughton, "Spatial Planning, Devolution, and New Planning Spaces," *Environment and Planning C: Government and Policy* 28 No. 5 (2010): h. 803–818 <https://doi.org/10.1068/c09163>
- Albrechts, Louis. "Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia," *Environment and Planning* 38 No.6 (2006): 1149-1170. <https://doi.org/10.1068/a37304>
- Biesbroek, Robbert, Rob Swart, and Wim Van der Knaap, "The Mitigation–Adaptation Dichotomy and the Role of Spatial Planning" *Habitat International* 33 (2009): 230 <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2008.10.001>
- Boland, Philip. "The Relationship between Spatial Planning and Economic Competitiveness: The Path to Economic Nirvana or a Dangerous Obsession?" *Environment and Planning A* 46 No. 4 (2014); h. 770–87 <https://doi.org/https://doi.org/10.1068/a4687>
- Belkin, Inbar Schwartz dan Michelle E. Portman, "A Review of Geospatial Technologies for Improving Marine Spatial Planning: Challenges and Opportunities," *Ocean and Coastal Management* 231 (2022): 106280 <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2022.106280>
- Cattivelli, Valentina. "Planning Peri-Urban Areas at Regional Level: The Experience of Lombardy and Emilia-Romagna (Italy)," *Land Use Policy*, 103 (2021): h. 105282 <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105282>
- Daunt, Ana Beatriz Pierri, Luis Inostroza, dan Anna M. Hersperger, "The Role of Spatial Planning in Land Change: An Assessment of Urban Planning and Nature Conservation Efficiency at the Southeastern Coast of Brazil," *Land Use Policy* 111 (2021): 105771 <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105771>

- Dombi, Mihály. “Types of Planning Systems and Effects on Construction Material Volumes: An Explanatory Analysis in Europe,” *Land Use Policy*, 109 (2021) <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105682>
- Foroughi, Mahda et.al., “Public participation and consensus-building in urban planning from the lens of heritage planning: A systematic literature review”, *Cities* 135 (2023): 104235, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104235>
- Gallent, Nick dan Kwang Sik Kim, “Land zoning and local discretion in the Korean planning system,” *Land Use Policy* 18 (2011): 242. [https://doi.org/10.1016/S0264-8377\(01\)00017-5](https://doi.org/10.1016/S0264-8377(01)00017-5)Get
- Golubchikov, Oleg “Urban Planning in Russia: Towards the Market,” *European Planning Studies* 12 No. 2 (2004): 229–47 <https://doi.org/10.1080/0965431042000183950>
- Gerber, Jean David dan Gabriela Debrunner, “Planning with Power. Implementing Urban Densification Policies in Zurich, Switzerland,” *Land Use Policy*, 123 (2022): 106400 <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106400>
- Guo, Longlong, dan Hongbo Ma, “Conflict between Developing Economic and Protecting Environment,” *Journal of Sustainable Development* 1 No. 3 (2008): 91, <https://doi.org/95.10.5539/jsd.v1n3p91>
- He, Zhichao et al., “Closer to Causality: How Effective Is Spatial Planning in Governing Built-up Land Expansion in Fujian Province, China?” *Land Use Policy* 108 (2021): 105562 <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105562>
- Heerden, Quintin et al, “Accessibility, Affordability, and Equity in Long-Term Spatial Planning: Perspectives from a Developing Country,” *Transport Policy*, 120 (2022): 104–19 <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2022.03.007>
- Hull, Angela. “Spatial planning: The development plan as a vehicle to unlock development potential?” *Cities* 15, No.5 (1998) 327–335.

- Hudalah, Delik dan Johan Woltjer, “Spatial Planning System in Transitional Indonesia,” *International Planning Studies* 12 No.3 (2007): 291 <https://doi.org/10.1080/13563470701640176>
- Huang, Wei-Ju and Ana María Fernández-Maldonado, “High-tech Development and Spatial Planning: Comparing the Netherlands and Taiwan from an Institutional Perspective” *European Planning Studies* 24, No. 9 (2016): h. 1681. <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1187717>
- Healey, Patsy. “Collaborative Planning in a Stakeholder Society,” *The Town Planning Review* 69 (1998): 1 <https://www.jstor.org/stable/40113774>
- Held, Mateja and Kristina Perkov, “Spatial Planning in the EU and Croatia under the Influence of COVID-19 Pandemic,” *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series* 6 (2022): h. 624 <https://doi.org/10.25234/ecllc/22445>
- Idajati, Hertiari, Adjie Pamungkas, Vely Kukinul S, “The Level of Participation in Mangrove Ecotourism Development, Wonorejo Surabaya,” *Procedia - Social and Behavioral Sciences* (2016): h. 520 <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.06.109>
- Karjoko, Lego et al, “Spatial Planning Dysfunction in East Kalimantan to Support Green Economy,” *International Journal of Innovation, Creativity and Change* 11 No. 8 (2020): 259–69. https://www.ijicc.net/images/vol11iss8/11819_Karjoko_2020_E_R.pdf
- Kgobe, France Khutso Lavhelani dan John Mamokhere, “The Value of Public Participation in Land-Use Planning for Redeeming Congestion in South Africa Municipalities” *Technium Social Sciences Journal* 26 (2021): h. 17. <https://doi.org/10.47577/tssj.v26i1.5020>
- Krajewska, Małgorzata, Sabina Żróbek, dan Maruška Šubic Kovač, “The Role of Spatial Planning in the Investment

- Process in Poland and Slovenia,” *Real Estate Management and Valuation* 22 No. 2 (2014): h. 52–66 <https://doi.org/10.2478/remav-2014-0017>
- Kuller, Martijn, et.al.,”Planning support systems for strategic implementation of nature-based solutions in the global south: Current role and future potential in Indonesia,” *Cities* 126 (2022): 103693, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103693>
- Lee, Jack Tsen-Ta, “We Built This City: Public Participation in Land Use Decisions in Singapore,” *Asian Journal of Comparative Law* 10, No.2 (2016): 213 <https://doi.org/10.1017/asjcl.2015.15>
- Lu, Michael dan Ehab Diab, “Understanding the determinants of x-minute city policies: A review of the North American and Australian cities’ planning documents,” *Journal of Urban Mobility*, 3 (2023): 100040. <https://doi.org/10.1016/j.urbmob.2022.100040>
- Leshinsky, Rebecca “Use of Planning Agreements to Support Sustainability and Environmental Preservation: A Case Study from Victoria, Australia,” *International Journal of Law in the Built Environment* 4, no. 2 (2012): 177 <https://doi.org/10.1108/17561451211242521>
- Maru, Mulugeta and Hailu Worku, “Unpacking Principles of Resilience Mainstreamed in Ethiopia’s Local Urban Spatial Planning Documents: Practices from Kombolcha, an Urbanizing Secondary City,” *Heliyon*, 8 No. 3 (2022): e09137 <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e09137>
- McFarland, Paul. ”The best planning system in Australia or a system in need of review? An analysis of the New South Wales planning system,” *Planning Perspectives*, 26, No. 3 (2011): 404. <https://doi.org/10.1080/02665433.2011.575557>

- Priyanta, Maret. “Pembaruan Dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Bidang Lingkungan Dan Penataan Ruang Menuju Pembangunan Berkelanjutan,” *Hasanuddin Law Review* 1 No.3 (2015): h. 337 <https://doi.org/10.20956/halrev.v1n3.113>
- Porter, Libby, “Indigenous People and the Miserable Failure of Australian Planning,” *Planning Practice & Research*, 32, No.5 (2017): 556 <https://doi.org/10.1080/02697459.2017.1286885>
- Qian, Zhu, “Master Plan, Plan Adjustment and Urban Development Reality under China’s Market Transition: A Case Study of Nanjing,” *Cities* 30 (2013): 77–88 <https://doi.org/10.1016/j.cities.2011.12.010>
- Riskiyo, Joko. “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan” *Aspirasi* 6 No.2 (2015): 160. <https://doi.org/10.46807/aspirasi.v6i2.511>
- Sinaga, Edward James, “Penataan Ruang dan Peran Masyarakat dalam Pembangunan Wilayah,” *Pandecta Jurnal Penelitian Ilmu Hukum* 15, No. 2 (2020): 242–60. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v15i2.23717>
- Solihah, Ratnia, Siti Witianti dan Hendra Hendra, “Partisipasi Publik Dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan Di Indonesia,” *Cosmogov Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4 No. 2 (2018): 145–59. <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v4i2.16086>
- Searle, Glen dan Richard Cardew, “Planning, Economic Development and the Spatial Outcomes of Market Liberalisation,” *Urban Policy and Research* 18 No.3 (2000): 358. <https://doi.org/10.1080/08111140008727843>
- Schmitt, Peter and Thorsten Wiechmann, “Unpacking Spatial Planning as the Governance of Place,” *The Planning Review* 54 No. 4 (2018): 21 <https://doi.org/10.1080/02513625.2018.1562795>

- Taylor, Nigel. "What Is This Thing Called Spatial Planning? An Analysis of the British Government's View," *Town Planning Review* 81 No. 2 (2010): 193–208 <https://doi.org/10.3828/tp.2009.26>
- Todes, Alison et al, "Beyond master planning? New approaches to spatial planning in Ekurhuleni, South Africa," *Habitat International* 34 (2010): h. 415, <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.11.012>
- Uddin, Khandakar Farid and Awais Piracha, "Urban planning as a game of power: The case of New South Wales (NSW), Australia", *Habitat International*, 133 (2023):h. 102751, <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2023.102751>
- Williams, Peter John and Angelique Marry Williams, "Sustainability and Planning Law in Australia: Achievements and Challenges," *International Journal of Law in the Built Environment* 8 No.3 (2016): 226–42. <https://doi.org/10.1108/IJLBE-06-2016-0008>
- Wensing, Ed, "Indigenous Rights and Interests in Statutory and Strategic Land Use Planning: Some Recent Developments," *James Cook University Law Review* 24 (2018): 169. <https://search.informit.org/doi/10.3316/agispt.20190521010722>

Buku :

- Baldwin, Robert, Martin Cave, and Martin Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (Oxford: Oxford University Press, 2011)
- Colombijn, Freek et al (eds), *Kota Lama Kota Baru, Sejarah Kota-Kota di Indonesia* (Penerbit Ombak, 2005)
- Thompson, Susan & Paul Maginn (Eds) *Planning Australia: An Overview of Urban and Regional Planning* (Port Melbourne: Cambridge University Press, 2012)

The United Nation Economic Commission for Europe, *Spatial Planning Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition* (New York: United Nations, 2008)

The United Nations Conference on Trade and Development, *Investment Policy Framework for Sustainable Development* (Geneva: United Nations, 2015)

Thesis/Disertasi :

Suyatna, I Nyoman, “Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pembentukan Peraturan Daerah” (Disertasi, Universitas Brawijaya, 2011)

Silas, Johan. “Perjalanan Panjang Perumahan di Indonesia dalam dan Sekitar Abad XX “ (Disertasi, the Institute of Technology Bandung, 1989)

Internet :

Arnstein, Sherry “A Ladder of Citizen Participation” (1969) <<https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>>

Sutanta, Heri, Abbas Rajabifard, dan Ian D Bishop, *Integrating Spatial Planning and Disaster Risk Reduction at the Local Level in the Context of Spatially Enabled Government* (2010) <http://www.csdila.unimelb.edu.au/publication/conferences/GSDI-12/Integrating%20Spatial%20Planning%20and%20Disaster%20Risk%20Reduction%20at%20the%20Local%20Level%20in%20the%20Context%20of%20Spatially%20Enable%20Government.pdf>

The Government of New South Wales, “Planning”, <https://www.planning.nsw.gov.au/Assess-and-Regulate/Development-Assessment/Planning-Approval-Pathways>

The New South Wales Legislation, Environmental Planning and Assessment Act 1979 No 20.

LAPANGAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA SEKTORAL TANTANGAN NEGARA HUKUM PANCASILA

Prof. Dr. Elita Rahmi¹, Eko Nuriyatman²

¹Fakultas Hukum Universitas Jambi

²Fakultas Hukum Universitas Jambi

Abstrak

Pergerakan Hukum Administrasi Negara Sektoral yang demikian pesat dalam perkembangan Hukum Administrasi di Indonesia menjadi tantangan bagi Negara Hukum Pancasila di Indonesia. Era globalisasi dan pergeseran legitimasi moral kepada legitimasi modal dapat menjadi pisau bermata dua bagi Indonesia sebagai negara hukum, sehingga pro dan kontra terhadap tuntutan Hukum Administrasi tidak dapat dihindari. Metode Penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan historis, konseptual, perundang-undangan . untuk mengkaji thema tersebut maka analisis hukum yang digunakan adalah penafsiran hukum. Kesimpulan penelitian Lapangan Hukum Administrasi Negara Sektoral menjadi warna khas dari perkembangan hukum di Indonesia dengan diwarnai oleh perkembangan sumber hukum administrasi, pembentukan kelembagaan dan tumbuh suburnya berbagai perundangan pada pemerintahan pusat dan daerah serta perkembangan dinamika Masyarakat membentuk hukum dalam Masyarakat. Tantangan Lapangan Hukum Administrasi Negara Sektoral adalah pewujudan keadilan dan kesejahteraan Masyarakat yang nyata melalui hukum dan asas-asas pemerintahan yang baik sebagai arah pemerintah dalam

menggunakan kewenangannya baik melalui norma maupun kebijakan yang senantiasa berpedoman pada moral yang tinggi dalam mewujudkan tujuan hukum yang selaras dengan Indonesia sebagai negara merdeka yang menetapkan nilai-nilai Pancasila yakni berketuhan, berkeadilan, berkesatuan Indonesia, berkerakyatan dan berkeadilan sosial adalah sistem hukum terpadu dalam pengembangan ekonomi, sosial dan budaya serta pertahanan dan keamanan masyarakat, apabila Hukum Administrasi Sektorial gagal dalam proses penyeenggrn pemerintahan umum dan istimewa yang kompeten, maka dipastikan perkembangan hukum Administrasi Sektorial akan merusak sendi sendi negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Negara Hukum Pancasila magnet sekaligus menjadi roh dalam perwujudan asas kekeluargaan, gotong royong dan nilai-nilai berbangsa bernegara Indonesia

Kata Kunci: Hukum Administrasi Sektorial, Negara Hukum Pancasila

Latar Belakang

Pertumbuhan Hukum Administrasi Negara Sektorial yang cukup pesat dan dinamis merupakan tantangan negara Hukum Pancasila dan sangat penting bagi kelangsungan Indonesia sebagai negara hukum, karena perkembangan Administrasi Negara Sektorial akan menjadi rool model untuk menguji Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum sekaligus sebagai idiologi bagi bangsa Indonesia.¹

Dinamika Hukum Administrasi Negara yang diawali dari Sejarah hukum administrasi yang berkembang di Belanda dan Perancis hingga terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara dan dikeluarkannya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tidak mengurangi kelincahan perkembangan Hukum Administrasi di Indonesia, yang diantaranya ditandai

¹ Made Hendra Wijaya, Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila, Jurnal advokasi Volume 5 No 2 September 2015, hlm 199

tumbuh pesatnya peraturan perundang-undangan yang ada, seperti halnya Undang-undang Cipta Kerja² dan banyaknya gugatan Masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang merugikan orang banyak.

Terbentuknya lembaga pengawasan dan pembinaan³ yang terus tumbuh dan berkembang pesat sesuai dengan kebutuhan kelembagaan atau hanya sekedar memberikan jabatan yang memungkinkan dapat dibentuk oleh pemerintah dengan berkedok kepentingan umum atau kepentingan Masyarakat.⁴

Lembaga Lembaga “*Macan ompong*” dan adhoc serta berbagai Lembaga pengawas internal yang kurang penting menjadi model obesitas wewenang sehingga menumbuhkan Hukum Administrasi Sektoral yang kurang mumpuni dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan umum dan jauh dari keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum.

Seperti halnya Masa Kabinet Indonesia Maju saat ini yang terdiri dari 34 kementerian yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 113/P Tahun 2019 tentang Pembentukan Kementerian Negara Kabinet Indonesia Maju Periode 2019-2024

Ke arah Hukum Administrasi sektoral Suatu Kontemplasi 78 (tujuh puluh delapan) Tahun Indonesia Merdeka plus memotret aspek historis dan dinamikanya hingga hadirnya Undang Undang Administrasi Pemerintahan, sehingga menjadi tema yang cukup seksi, karena disadari atau tidak keutuhan negara Indonesia plus negara hukum Indonesia dikarenakan adanya kemerdekaan dan proklamasi sebagai asas hukum Indonesia dan Pancasila sebagai Idiologi negara, sehingga keragaman suku, budaya dan adat istiadat menambah kesuburan praktek perkembangan hukum

² Elita Rahmi, Rustian Mushawiry, Eko Nuriyatman, *Prospektif Omnibus Law Bidang Sumber Daya Alam*, Volume 5 Nomor 2 (2021), hlm 305-306

³ Elita Rahmi, *Majelis Pengawas Notaris & Khazanah pendidikan Notaris*, 2020 Pentas Jakarta, hlm 2-30

⁴ Eman Sulaiman, *Hukum dan Kepentingan Masyarakat (Memposisikan Hukum Sebagai Penyeimbang kepentingan Masyarakat)*, Volume 11 Nomor 1 Tahun 2013, hlm 100-105

sekaligus menjadi tantangan pemerintah dalam membangun kepercayaan public terhadap pemerintah yang kekuasaan sangat dimungkinkan untuk terus dapat dikembangkan melalui kekuasaan yang sangat luas.

Tumbuh suburnya tekanan globalisasi menuju legitimasi moral ke arah legitimasi modal. Perkembangan lapangan Hukum Administrasi Sektoral yang semakin mengurita menjadikan magnet bagi perkembangan hukum di Indonesia guna mewujudkan tujuan negara Indonesia yang berkeadilan dan berkejahteraan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tanpa kesadaran tinggi dari pejabat pemerintah, maka Hukum Administrasi Sektoral hanya menjadi alat penyalahgunaan kekuasaan semata (*abuse of power*).

Lapangan Hukum Administrasi Sektoral telah berkembang pesat seiring dengan perkembangan negara hukum modren, negara hukum kesejahteraan dan di Indonesia negara hukum Pancasila sehingga dapat juga dikatakan bahwa perkembangan Hukum Administrasi sektoral sama tuanya dengan berkembang hukum itu sendiri.

Era Globalisasi memupuk subur pertumbuhan Hukum Administrasi Negara pada umumnya dan Hukum Administrasi Negara Sektoral, pasca dikeluarkannya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang telah memberi ruang nyata terhadap hukum Administrasi Negara sebagai hukum yang mandiri dengan keintegratifan antara norma dan diskresi, dimana tidak ada alasan bagi pemerintah untuk menolak melakukan tindakan, dikarena adanya isu hukum baik itu konflik norma atau terjadi kekaburan norma ataupun kekosongan norma, sehingga melalui diskresi tetap dapat mengambil keputusan sekalipun keputusan tersebut diatur oleh paraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan, atau dapat juga dikarenakan belum adanya peraturan yang mengatur atau bahkan apabila peraturan perundangan

tidak lengkap atau tidak jelas (kabur) serta adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Dinamika hukum ke arah pergeseran legitimasi moral ke legitimasi modal, suatu fakta hukum yang tak terhindarkan, sehingga dikhawatirkan perkembangan Hukum Administrasi Sektoral tidak lagi berorientasi pada kepentingan negara di atas kepentingan kelompok atau kepentingan individu tetapi menuju kepentingan jangka pendek, kepentingan sesaat dan mengabaikan etika, ideologi Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum di Indonesia⁵.

Dapat dipastikan perkembangan Hukum Administrasi Sektoral akan terus berkembang bahkan tanpa dibaringi dengan pancasila sebagai nilai-nilai moral yang tinggi, disinyalir Indonesia akan semakin sulit dalam mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang tercantum pada alinia keempat UUD 1945 yakni masyarakat yang adil dan makmur.

Pendapat ekstrim Thomas Paine 1737-1809 menyebutkan bahwa Pemerintah, dalam kondisi terbaik pun, selalu jahat, dalam kondisi terburuknya, tidak dapat ditoleransi⁶. Diperkuat dengan Lord Acton ilmuwan kerajaan Inggris bahwa *“power tend to corrupt, absolute power tends to corrupt absolutely”* bahwa kekuasaan itu betapapun kecilnya cenderung disalahgunakan⁷. Berdasarkan pandangan tersebut, maka perkembangan Hukum Administrasi sektoral akan bermata dua, yakni penghianat negara hukum itu sendiri dengan indikasi pergeseran orientasi filosofi aksiologi yang tidak netral, di sisi lain ke arah perkembangan negara hukum Pancasila, belum menjadi norma dan kaedah dalam penggalian sumber sumber hukum administrasi di Indonesia.

⁵ Ali Masykur Musa, *Pergeseran Budaya Politik Indonesia Dari Legitimasi Moral Ke Legitimasi Modal*, Jurnal Ketatanegaraan Volume 008/April 2018.ISSN 2548-4389.ISSN 2548-4389,hlm 117-119

⁶ Neil Hawke ,Neil Parpworth. *Pengantar Hukum Administrasi*.Nusa Media Bandung. 2017,hlm 1-9

⁷ Baca juga Sri Soemantri Martosoewignjo, 1984 *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali Jakarta, hlm 6

Dalam perkembangan negara intekralistik, sebagai model dari pasang surut teori perseorangan yang diajarkan Thomas Hobbes dan John Locke dan JJ Rosseau, herber Spencer, H.J. Laski, melalui contract social yang melahirkan susunan hukum negara yang berdasarkan individualisme dan dan Aliran teori golongan (class theory yang diajarkan Marxk, Engels dan Lenin, dimana negara sebagai alat golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi yang kuat untuk menindas golongan lainnya yang mempunyai kedudukan yang lembek.

Pada negara Integralistik dimana negara menjamin keselamatan hidup bangsa sebagai persatuan yang tak dapat dipisahkan⁸ Negara Hukum Pancasila sebagai negara yang menjadikan Pancasila dan bhineka tunggal ika sebagai asas hukum yang perkembangannya sangat ditentukan dengan perkembangan lapangan hukum administrasi sektoral, karena Hukum Administrasi negara merupakan magnet dari fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang setara dengan negara hukum Pancasila.

Pesatnya perkembangan Hukum Administrasi Negara Sektoral bukan hanya diwarnai dengan meningkatnya kelembagaan negara yang lahir dari berbagai bentuk perundang-undangan di Indonesia, sehingga kewenangan public dari berbagai sektor ekonomi, social dan budaya terus tumbuh dan berkembang pesat. Sebagaimana yang disebutkan Atmosudirjo bahwa Administrasi negara mempunyai tiga arti yaitu sebagai salah satu fungsi pemerintahan, sebagai aparatur dan aparat dari pada pemerintah

Berdasarkan pemikiran di atas, maka tulisan ini mengangkat persoalan Tuntutan dan Tantangan Pergerakan Hukum Administrasi Negara Sektoral tu Pada Hukum Administrasi Negara Sektoral di Indonesia sebagai kontemplasi perkembangan pemerintahan di Indonesia yang semakin mengurita baik itu

⁸ Azhary, Negara Hukum Indonesia 1995 Negara Hukum Indonesia, Jakarta hlm 1-11.

pemerintahan pusat maupun daerah dalam menjadikan hubungan system pemerintahan negara Indonesia pada suatu negara hukum Pancasila yang dinamis era globalisasi yang tak terelakkan.

Perumusan Masalah

1. Bagaimana Pergerakan Lapangan Hukum administrasi Sektoral di Indonesia yang terus tumbuh dan berkembang pesat?
2. Apakah Negara Hukum Pancasila dapat menjawab tumbuh dan berkembangnya Hukum Administrasi Negara Sektoral yang dapat mewujudkan Kepentingan bangsa dan negara sehingga legitimasi moral dalam Pancasila menjadi cita cita mulia hukum di indonesia

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normative,yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap sumber Hukum Administrasi Negara, Asas asas hukum administrasi, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan bahkan Perbandingan Hukum , dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tertier, maka dilakukan analisis bahan hukum yang digunakan melalui inventarisasi,yakni analisis informasi tertulis yang berasal dari peraturan perundang- undangan yang terkait dengan UU N0mor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembantuan peraturan perundang-undangan, buku literatur, jurnal dan sebagainya serta putusan hakim dan doktrin hukum administrasi negaraUU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, UU Nomor Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Tahapan setelah inventarisasi adalah mensistematisasikan, yakni menginventarisir bahan tersebut untuk dipilah-pilah guna

mendapatkan gambaran mengenai hal penting yang terkait dengan Lapangan Hukum Administrasi sectoral, Tantangan Negara Hukum Pancasila.

Langkah selanjutnya adalah menginterpretasikan peraturan sesuai dengan masalah yang dibahas dengan menghimpun dan pengolahan melalui interpretasi pembentukan dan penjabaran terhadap Dinamika Hukum Administrasi sectoral sebagai suatu tantangan dalam negara hukum Pancasila di Indonesia.

Pergerakan Hukum Administrasi Sektoral

Perkembangan Hukum Administrasi dalam sektor administrasi negara khusus atau sektoral, atau hukum administrasi fungsional sesungguhnya bukanlah sesuatu yang baru, karena sebagaimana dipahami bahwa hukum administrasi dimaknai dengan hukum dalam keadaan bergerak alias dinamis, sehingga sering disebut sebagai hubungan istimewa karena pemerintah merupakan keseluruhan jabatan-jabatan dalam suatu negara yang memiliki tugas pemerintahan yang cukup besar sebagaimana dikemukakan Prajudi Atmosudirdjo⁹ dengan lima fungsi pemerintahan yakni:

1. Mengembangkan dan Menegakkan Persatuan Nasional dan territorial
2. Mengembangkan kebudayaan nasional yang seserasi-serasinya di atas semua kebudayaan suku, regional, daerah dan sebagainya agar terdapat kehidupan bangsa dan Masyarakat yang rukun, sejahtera dan makmur
3. Pemerintahan dengan tugas dan kegiatan-kegiatan menegakkan dan mempergunakan wibawa dana kekuasaan negara, yang terdiri atas kegiatan pengaturan perundang-undangan, pembinaan masyarakat negara, kepolisian dan peradilan.

⁹ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, 1994 Jakarta, hlm 11-13

4. Administrasi Negara yang merupakan tugas dan kegiatan melaksanakan dana menyelenggarakan kehendak-kehendak (*strategi, policy*) serta keputusan-keputusan pemerintah secara nyata (implementasi) dan menyelenggarakan undang-undang (menurut pasal-pasal nya sesuai dengan peraturan-peraturan pelaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah
5. Bisnis (Niaga). Bisnis adalah kegiatan yang teratur (organized) dan kontinu melayani kebutuhan kebutuhan umum atau kebutuhan kebutuhan masyarakat sambil mencipta dan memperoleh pendapatan (income revenue). Bisnis terdiri atas Bisnis non komersial (tanpa laba, non profit) yang dijalankan oleh, misalnya dinas kebersihan kota, rumah sakit negeri (non komersial), dinas kesehatan, sekolah negeri, universitas negeri dan sebagainya dan Bisnis komersial yang memang mengejar laba (profit making business) yang dijalankan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Luasnya tugas dan tanggung jawab pemerintah, maka melalui kewenangan berupa tugas dan fungsi pemerintahan menuntut kepiawaian penyelenggaraan pemerintahan dalam menggunakan hukum dan diskresi sebagai alat untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur

Perkembangan hukum Administrasi Negara yang sangat cepat membawa konsekwensi hukum yang cukup luas, seperti bidang Hukum keamanan dan ketertiban umum, Bidang Politik, Bidang Lingkungan Hidup dan Tata Ruang, Bidang Ekonomi, Bidang Sosial, Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral dan Pertambangan, Hukum pengelolaan Wilayah Pesisir dan pulau-Pulau kecil, sehingga Indonesia sebagai kepulauan terbesar di dunia dengan 17.500 pulau dan luas lautan sekitar 5.8 juta km persegi¹⁰.

¹⁰ Harsanto Nursadi (Editor) *Hukum Administrasi Negara Sektoral* (Edisi Revisi), Fakultas Hukum Universitas Indonesia Depok Jawa Barat Indonesia, hlm 43

Hukum Administrasi negara merupakan Hukum Publik yang perkembangannya juga sangat ditentukan oleh sejarah hukum itu sendiri khususnya perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi negara di beberapa negara baik di Belanda maupun di Perancis.

Di Belanda Hukum Administrasi negara menyatu dengan Hukum Tata negara dengan nama *staat en administratief recht*. Sebaliknya di perancis sebelum abad ke 19 Administrasi negara terpisah dengan Hukum tata Negara. Dengan istilah *administratief recht* dan *bestuursrecht*, sehingga dapat dikatakan pemerintahan terjemahan dari kata administrasi, sehingga perkembangan Hukum administrasi negara di Indonesia juga mengikuti istilah administrasi sebagai terjemahan pemerintahan,

Lahirnya UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Atas UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata usaha Negara, menjadikan istilah Hukum Administrasi negara pada tata usaha negara, sehingga istilah Badan atau pejabat TUN untuk menunjukkan pejabat pemerintahan, harus kita maknai sebagai luasnya lingkup administrasi negara dalam menjabarkan tugas, fungsi, kewenangan dan tanggungjawab negara.

Ditetapkannya UU nomor UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan, penggunaan istilah Hukum administrasi negara ke arah Hukum Administrasi pemerintahan tidak terelakkan. Namun karena dalam kurikulum di fakultas Hukum tetap menggunakan Hukum Administrasi negara. Dengan demikian dapat kita simpulkan bahwa penggunaan istilah Hukum Administrasi negara dalam kurikulum Fakultas Hukum didasari pada sejarah hukum hukum administrasi negara yang cukup panjang dan berliku.

Hukum Administrasi Negara Sektoral berkembang pesat seiring dengan kegiatan pemerintahan dalam negara hukum modern. Lemaire menyebut penyelenggaraan kesejahteraan

umum yang dilakukan pemerintah “*Bestuurszorg*” seperti kesehatan masyarakat, pendidikan, perumahan, pertanahan, dan lainnya meliputi segala lapangan masyarakat, dimana pemerintah harus ikut serta secara aktif sebagai tugas pemerintah *welfare state* yakni suatu suatu negara modern yang memperhatikan seluruh kepentingan masyarakat sehingga membawa konsekuensi khusus dengan berbagai bidang kehidupan.

Globalisasi dan Dampaknya Pada Pemerintah

Kerusakan lingkungan dan perubahan iklim serta pencemaran lingkungan, kebakaran hutan dan bencana alam yang tidak terkendali, bahkan covid-19 yang mencekam, telah menyebabkan pemerintah harus siap menyelenggarakan pemerintahan yang stabil masa tidak normal atau darurat atau keadaan yang tidak menentu, baik melalui peraturan maupun Kebijakan yang tepat.

Ketimpangan penguasaan lahan antara swasta (pemodal besar) dan pemerintah juga menjadikan pemerintahan semakin terpuruk akibat kesenjangan ekonomi antara si kaya dan miskin semakin jauh, sehingga kemiskinan struktural dan pengendalian ekonomi dan social sudah semakin mencekam

Tehnologi dan informasi menjadikan pemerintah menjadi bagian dari kebijakan dunia usaha atau menjadikan pemerintahan semakin jauh dari perlindungan hukum Masyarakat, ketidakhadiran pemerintah dalam setiap sektor kehidupan Masyarakat menjadikan desa dan masyarakata terpencil semakin terpuruk dan jauh dari keadilan substantif.

Penguasaan pemerintah yang semakin terbatas pada era globalisasi mendekati pemerintah pada perusahaan multilateral yang semakin menyusup pada ketiga kekuasaan negara baik legislative, eksekutif maupun yudikatif, sehingga fungsi hukum sudah semakin tidak netral alias jauh dari perwujudan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dari segi penguasaan lahan saja pemerintah daerah hanya tinggal menguasai Sebagian kecil lahan, sehingga fungsi pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat secara maksimal banyak diragukan, karena pada umumnya perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pemerintah belum terpadu dan belum berjangka Panjang.

Hukum positif sebagai hukum yang berlaku yang cukup besar jumlahnya yakni terdapat 1.745 Undang-undang (UU) dan 217 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), dan sejumlah 4 855 Peraturan Pemerintah (PP) dan 2.336 Peraturan Presiden (Penpres) dan 18 211 Peraturan Menteri dan 5.800 Peraturan Badan/Lembaga dan 18.814 Peraturan Daerah¹¹. Jumlah total peraturan tersebut mencapai 33.164 peraturan perundang undangan belum termasuk peraturan Gubernur, Peraturan Walikota dan peraturan Bupati. Peraturan tersebut belum menjadi alat pengendali bagi pemerintah, Masyarakat maupun dunia usaha, sehingga kepercayaan Masyarakat kepada pemerintah seringkali tidak maksimal.

Peraturan tersebut disebut juga sebagai hukum administrasi positif sehingga seringkali disebut sebagai lapangan hukum administrasi khusus, karena berhubungan dengan dengan bidang-bidang tertentu dari berbagai Kebijakan pemerintah yang berkuasa, untuk lapangan hukum administrasi umum adalah peraturan yang tidak terikat langsung dengan bidang tertentu dari kebijaksanaan pemerintah yang berkuasa.

Perkembangan kekuasaan pemerintah dapat terjadi dalam berbagai urusan pemerintahan dan penumpukan pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga pembentukan hukum administrasi positif Sebagian besara bersifat sektoral

Mengatur dan mengurus pemerintahan menjadi bagian penting dalam pemerintahan mengatur dimaknai mengeluarkan peraturan dan kebijakan mengurus dimaknai dengan mengelola

¹¹ Database Peraturan.go.id

pemerintahan. Untuk menjalankan pemerintahan melalui asas legalitas pemerintah harus mendasari diri dari pada hukum atau norma dan Kebijakan/ diskresi berupa kebebasan bertindak.

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan diskresi adalah “keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan tidak mengatur tidak lengkap atau tidak jelas dan/atau adanya stagnasi pemerintahan”.

Berdasarkan konsepsi diskresi di atas, maka kebebasan pemerintah melalui kewenangan administrasi dapat dikatakan sangat luas melebihi norma hukum menuju tujuan hukum yang nyata. Sebagaimana diatur lanjut pada pasal 23 UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan yang menyatakan bahwa wujud diskresi pemerintahan berupa:

1. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau Tindakan
2. pengambilan keputusan dan/atau Tindakan peraturan perundang-undangan tidak mengatur
3. pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturana perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas
4. pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa penyelenggara pemerintahan harus dapat menggunakan fungsi mengatur dan mengurus pemerintahan melalui kewenangan berupa tugas dan fungsi serta tanggung jawabnya dalam pemerintahan guna mengatasi kekosongan norma, kekaburan norma atau konflik norma yang terjadi dalam pemerintahan melalui tindakan nyata pemerintahan guna mewujudkan tujuan hukum sehingga

kekosongan norma, dana pemberian kepastian hukum serta stagnasi pemerintahan harus dapat diatasi guna kemanfaatan dan juga kepentingan umum.

Tantangan Negara Hukum Pancasila di Indonesia

Indonesia adalah negara hukum Pancasila, hal tersebut dapat dipahami dari sejarah hukum di Indonesia sebelum kemerdekaan telah dikenal adanya hukum asli yang bernama hukum adat dan kemudian berkembang dualisme hukum yakni hukum adat dan hukum barat dan kemudian setelah kemerdekaan melalui konstitusi negara sekalipun istilah negara hukum ditemui secara tersirat pada UUD 1945, namun demikian konstitusi kita menjamin perlindungan hukum masyarakat melalui norma dasar konstitusi. Pada Pembukaan UUD 1945 jelas disebutkan bahwa tujuan negara Indonesia adalah :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum.
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Negara hukum Pancasila yakni negara yang bersendikan Pancasila suatu konsep yang memiliki karakter khusus sehingga membedakannya dengan *konsep rechstaat* dan *Rule of Law*¹² yang berkembang di negar-negara barat, karakter tersebut seperti asas kekeluargaan yang mengutamakan kepentingan umum diatas kepentingan inividu yang yang bersendikan kepastian dan keadilan bersendikan agama tetapi bukan teokrasi dan sekuler, hukum sebagai cermin budaya masyarakat dan hukum yang bersifat netral dan universal, sehingga pancasila menjadi ruh dan juga menjadi sumber hukum.¹³

¹² Sunaryati Hartono, Apakah The Rule Of Law itu?, 1982, Penerbit Alumni Bandung

¹³ Indra Rahmatullah, Meneguhkan Kembali Indonesia Sebagai negara Hukum pancasila,

Pasca reformasi perkembangan negara hukum Pancasila mulai memudar seiring dengan tumbuh pesatnya perkembangan dunia global, banyak sekali terbentuk hukum-hukum yang didasari pada tekanan global, sehingga hukum administrasi sektoral tumbuh pesat dalam menyertai pembangunan nasional.

Tantangan negara hukum Pancasila yang paling nyata diantaranya adalah

1. Perkembangan kesadaran hukum masyarakat yang semakin menipis
2. Perkembangan pemerintahan yang cukup lamban
3. Perkembangan perlindungan hukum masyarakat yang belum terwujud
4. Pembentukan kelembagaan adhook yang cukup tinggi
5. Banyaknya peraturan yang kurang harmonis
6. Penegakan hukum yang belum maksimal

Tantangan tersebut diatas, hanya dapat diatasi dengan pemerintahan yang kuat dan berwibawa, sehingga nilai-nilai pancasila menjadi bagian penting dalam norma dan kaedah serta kebijaksanaan dalam pemerintahan baik dalam fungsi mengatur dan mengurus pemerintahan pusat maupun daerah.

Kesimpulan

Lapangan hukum Administrasi Negara Sektoral menjadi warna khas dari perkembangan hukum di Indonesia dengan diwarnai oleh perkembangan sumber hukum administrasi, pembentukan kelembagaan dan tumbuh suburnya berbagai perundangan pada pemerintahan pusat dan daerah serta perkembangan dinamika Masyarakat membentuk hukum dalam Masyarakat. Berbagai kelembagaan baru menciptakan Hukum Administrasi Sektoral terkait Sumber Daya manusia berupa aparat pemerintah yang banyak diatur dalam Hukum

kepegawaian, Hukum Kesehatan, Hukum Perburuhan, Hukum Agraria, Hukum Sumber Daya Alam, Hukum & Gender, Hukum Tata Ruang, Hukum Lingkungan, dan sebagainya.

Tantangan Lapangan Hukum Administrasi Negara Sektor adalah pewujudan keadilan dan kesejahteraan Masyarakat yang nyata melalui hukum dan asas-asas pemerintahan yang baik sebagai arah pemerintah dalam menggunakan kewenangannya baik melalui norma maupun Kebijakan yang senantiasa berpedoman pada moral yang tinggi dalam mewujudkan tujuan hukum yang selaras dengan Indonesia sebagai negara merdeka yang menetapkan nilai-nilai Pancasila yakni berketuhanan, berkeadilan, berkesatuan Indonesia, berkerakyatan dan berkeadilan sosial adalah sistem hukum terpadu dalam pengembangan ekonomi, sosial dan budaya serta pertahanan dan keamanan Masyarakat, apabila Hukum Administrasi Sektor gagal dalam proses penetapan jabatan, yang kompeten, maka dipastikan perkembangan hukum Administrasi sektoral akan merusak sendi sendi hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Negara Hukum Pancasila magnet perwujudan kesejahteraan umum yang berkeadilan dan berkemakmuran

Daftar Pustaka

Jurnal :

Ali Masykur Musa, Pergeseran Budaya Politik Indonesia Dari Legitimasi Moral Ke Legitimasi Modal, Jurnal Ketatanegaraan Volume 008/April 2018.ISSN 2548-4389. ISSN 2548-4389

Elita Rahmi, Rustian Mushawirya, Eko Nuriyatman, *Prospektif Omnibus Law Bidang Sumber Daya Alam*, Volume 5 Nomor 2 (2021)

Eman Sulaiman, Hukum dan Kepentingan Masyarakat (Memposisikan Hukum Sebagai Penyeimbang kepentingan Masyarakat, Volume 11 Nomor 1 Tahun 2013

Indra Rahmatullah, Meneguhkan Kembali Indonesia Sebagai Negara Hukum Pancasila, Volume 4 Nomor 2.2020 ADALAH Buletin Hukum dan Keadilan. Volume 4 Nomor 2 ISSN 2338-4638,

Made Hendra Wijaya, Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila, Jurnal advokasi Volume 5 No 2 September 2015,

Buku-Buku :

Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, 1995 Jakarta

Elita Rahmi, Majelis Pengawas Notaris & Khazanah Pendidikan Notaris, 2020, Pentas Jakarta

Harsanto Nursadi (Editor) *Hukum Administrasi Negara Sektor (Edisi revisi)*, 2020 Fakultas Hukum Universitas Indonesia Depok Jawa Barat Indonesia

Maroni, *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*, 2015 Anugrah Utama Raharja (AURA) Lampung

Neil Hawke, Neil Parpworth, 2017. *Pengantar Hukum Administrasi*. Bandung

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 1994 Gajah Mada University Press Yogyakarta

Prajudi Atmosudirdjo, 1994. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, 1994 Jakarta.

Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, 1994 Rajawali Jakarta.

Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule Of Law itu?*, 1982, Penerbit Alumni Bandung

Wahanisa, Rofi, Aprilia Niravita, Ridwan Sholehudin Putera Pribadi, Sephthian Eka Adiyatma. 2020. *Buku Monograf: Partisipasi Masyarakat Terhadap Penataan Ruang di Indonesia*. Semarang: BPFH UNNES

URGENSI PENGAKUAN HUKUM KEPARIWISATAAN SEBAGAI BAGIAN DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA SEKTORAL

Prof. I Nyoman Suyatna¹, Prof. Dr. Putu Gede Arya Sumerta Yasa²,
I Ketut Sudiarta³, Ni Gusti Ayu Dyah Satyawati⁴

¹Fakultas Hukum Universitas Udayana
Email: nyoman_suyatna@unud.ac.id

²Fakultas Hukum Universitas Udayana
Email: arya_sumerthayasa@unud.ac.id

³Fakultas Hukum Universitas Udayana
Email: sudiartaf1@unud.ac.id

⁴Fakultas Hukum Universitas Udayana
Email: dyah_satyawati@unud.ac.id

Abstrak

Peranan sektor pariwisata dalam memberikan sumbangan pemasukan bagi devisa Indonesia sangatlah besar. Pada tahun 2019 sektor pariwisata menyumbang sebesar 5% dari pendapatan domestik bruto (PDB) Indonesia. Namun dikarenakan Pandemi Covid-19 kontribusi pariwisata terhadap PDB Indonesia pada tahun 2020 turun dari 5% menjadi 2,2% dari total ekonomi, demikian data yang disampaikan oleh *Organization for Economic Co-Operation and Development* (OECD). Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2022-2024, pada tahun 2024 sektor pariwisata diperkirakan akan mendatangkan sebanyak 9,5-14,3 juta wisatawan manca negara dan 1,250 - 1,5 miliar perjalanan wisatawan nusantara. Sementara, target kinerja sektor pariwisata tahun 2024

diperkirakan akan menghasilkan devisa sebesar US\$7,38-13,08 miliar. Serta berkontribusi terhadap PDB sebesar 4,5% dan menciptakan 22,8 juta lapangan kerja. Hukum administrasi Negara, hukum tata pemerintahan adalah keseluruhan hukum yang berkaitan dengan (mengatur) administrasi, pemerintah, dan pemerintahan. Secara global dikatakan, di satu sisi Hukum Administrasi Negara merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk secara aktif terlibat dalam kehidupan kemasyarakatan, dan di sisi lain HAN merupakan hukum yang dapat digunakan oleh anggota masyarakat untuk mempengaruhi dan memperoleh perlindungan dari pemerintah. Jadi HAN memuat peraturan mengenai aktivitas pemerintahan.

Keyword: Hukum kepariwisataan, hukum administrasi negara, hukum administrasi negara sektoral.

Latar Belakang

Indonesia memiliki potensi besar dalam industri pariwisata. Kekayaan alam merupakan salah satu aspek pendukung utama perkembangan kepariwisataan di Indonesia. Hal itu menyebabkan wisata alam dan petualangan masih menjadi unggulan dalam penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia. Direktur Wisata Minat Khusus Kemendparekraf, Alexander Reyaan dalam Indonesia Tourism & Business Event Forum di Jakarta Convention Center mengungkapkan bahwa “Jika melakukan benchmarking dengan beberapa negara di Asia, kalau kita liat, dari sekian jenis aktivitas pariwisata, Indonesia kuat di dua hal yaitu wisata halal, serta (wisata) alam dan petualangan,”¹

¹ Faqihah Muharroroh Itsnaini, Wisata Alam dan Petualangan Jadi Potensi Unggulan Indonesia, 2022, <https://travel.kompas.com/read/2022/08/16/203351027/wisata-alam-dan-petualangan-jadi-potensi-unggulan-indonesia?page=all>, diakses pada 28 Agustus 2023

Pemulihan sektor pariwisata dan ekonomi kreatif semakin menguat pascapandemi meski belum mencapai level prapandemi. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat kunjungan wisatawan mancanegara (wisman) pada triwulan I 2023 secara kumulatif mencapai 2,5 juta kunjungan atau naik 508,87% dibandingkan periode sama tahun 2022. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Kemenparekraf) pun memprediksi kunjungan wisman hingga akhir tahun ini bisa menembus kurang lebih sebanyak 9 juta kunjungan.²

Sektor pariwisata memberikan kontribusi dan memiliki yang sangat peran strategis dalam pembangunan ekonomi nasional, pengembangan wilayah maupun peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui kontribusi dalam menyumbangkan devisa, kontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), penciptaan lapangan kerja, selain itu pariwisata juga memiliki peran sosial, budaya, dan lingkungan dalam pelestarian sumber daya alam dan budaya. Pariwisata Indonesia diharapkan dapat terus diperkuat dan dikembangkan menjadi sektor strategis dan pilar pembangunan perekonomian nasional.³

Peranan sektor pariwisata dalam memberikan sumbangan pemasukan bagi devisa Indonesia sangatlah besar. Pada tahun 2019 sektor pariwisata menyumbang sebesar 5% dari dari pendapatan domestik bruto (PDB) Indonesia. Namun dikarenakan Pandemi Covid-19 kontribusi pariwisata terhadap PDB Indonesia pada tahun 2020 turun dari 5% menjadi 2,2% dari total ekonomi, demikian data yang disampaikan oleh *Organization for Economic Co-Operation and Development* (OECD). Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2022-2024, pada tahun 2024 sektor pariwisata diperkirakan

²—CS.Purwowidhu, Kian Melesat di 2023, Pariwisata Indonesia Bersiap menuju Level Prapandemi, 2023, <https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/show/kian-melesat-di-2023-pariwisata-indonesia-bersiap-menusju-level-prapandemi>.

³ Adenisa Aulia Rahma, Potensi Sumber Daya Alam Dalam Mengembangkan Sektor Pariwisata di Indonesia, Jurnal Nasional Pariwisata, Vol 12, No.1, 2020, h.4, <https://doi.org/10.22146/jnp.52178>,

akan mendatangkan sebanyak 9,5-14,3 juta wisatawan manca negara dan 1,250 - 1,5 miliar perjalanan wisatawan nusantara. Sementara, target kinerja sektor pariwisata tahun 2024 diperkirakan akan menghasilkan devisa sebesar US\$7,38-13,08 miliar. Serta berkontribusi terhadap PDB sebesar 4,5% dan menciptakan 22,8 juta lapangan kerja.⁴

Kompleksitas dari penyelenggaraan kepariwisataan tentunya akan menimbulkan permasalahan dalam berbagai bidang. Permasalahan terkait dengan penyelenggaraan kepariwisataan diantaranya adalah kualitas sumber daya manusia yang masih kurang mendukung, komunikasi dan publikasi yang masih kurang, belum memadainya infrastruktur pariwisata di beberapa daerah, masih kurangnya investasi di bidang pariwisata, dan masih kurang diperhatikannya aspek lingkungan hidup dan dari aspek hukum ada permasalahan terkait peraturan dan kebijakan yang saling bertentangan pada suatu objek pariwisata.⁵

Permasalahan kepariwisataan juga masih dihadapi oleh Bali, diantaranya adalah permasalahan pada destinasi pariwisata, yakni adanya ketimpangan pembangunan pariwisata pada destinasi di Bali Selatan dengan di Bali Utara, permasalahan kelembagaan pariwisata terkait Sumber Daya Manusia pelaku pariwisata di Bali, yang masih perlu ditingkatkan kemampuan dan wawasannya. Permasalahan daya saing pada pelaku di industri pariwisata juga perlu mendapatkan perhatian.⁶ Penegakan hukum yang lemah juga menimbulkan berbagai persoalan terkait pariwisata, di Bali diantaranya adalah : a. Kurang diindahkannya tata ruang Bali yang berlandaskan Falsafah Tri Hita Karana; b. Pengembangan kawasan penyangga yang digunakan sebagai hotel dan usaha pariwisata lainnya; c. tidak terkendalinya alih fungsi

⁴ CS.Purwowidhu, loc.cit

⁵ Nugroho SBM, Beberapa Masalah Dalam Pengembangan Sektor Pariwisata di Indonesia, Jurnal Pariwisata, 2020, Vol.7 No.2, h. 127-128.

⁶ AA Gede Yuniartha Putra, Bali Hari Ini : Permasalahan Kepariwisata dan Solusinya, Jurnal Bali Membangun Bali, Vo.1 No.1, 2018,h. 12-14

lahan; d. semakin luasnya kerusakan pantai dan hutan bakau; e. menipisnya sumber daya air dan tanah; f. terjadinya kerusakan dan pencemaran lingkungan; g. Merosotnya nilai-nilai budaya karena terseret arus komersialisasi; h. banyak terjadi pelecehan simbol-simbol agama Hindu; i. merosotnya nilai-nilai agama dan adat istiadat; j. Tanah-tanah adat banyak yang dijual; k. Berkurangnya kebebasan penggunaan pantai sebagai tempat prosesi upacara agama; l. Terjadinya persaingan bisnis yang tidak sehat; m. Investasi bisnis tidak merata di Bali, sehingga pembangunan usaha pariwisata hanya terkonsentrasi di Kabupaten Badung, Kabupaten Gianyar, dan Kota Denpasar; n. Ketimpangan investasi dalam pengembangan ekonomi; o. Meningkatnya tindakan kriminal dan pelacuran.⁷ Selain permasalahan-permasalahan sebagaimana disebutkan di atas, perkembangan terkini di Bali terkait pariwisata adalah peningkatan aksi wisatawan mancanegara yang meresahkan dan melanggar hukum.⁸

Permasalahan-permasalahan kepariwisataan yang timbul tersebut tentunya memerlukan ketentuan dan aturan hukum serta kebijakan-kebijakan pemerintah untuk dapat menyelesaikannya. Kebijakan yang komprehensif tentunya memerlukan pendekatan dari berbagai bidang. Proses penyusunan kebijakan perlu melibatkan berbagai stakeholders.

Pada pembahasan-pembahasan ilmiah mengenai stakeholder yang terlibat dalam kepariwisataan, seringkali yang disebutkan adalah pekerja pariwisata, pemerintah, masyarakat, swasta, pemilik usaha.⁹ Hadayani dan Lazuardi

⁷ I Putu Gelgel, *Hukum Kepariwisata dan Kearifan Lokal, Menggagas Paradigma Pembangunan Hukum Kepariwisata yang Berstruktur Sosial Budaya Indonesia di Tengah Arus Globalisasi*, UNHI Press, Denpasar, 2021, h.225

⁸ Kantor Wilayah Bali Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Tindak Lanjut Permasalahan Pariwisata Bali, Kemekumham Bali Akan Susun Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum Terhadap WNA*, 2023, <https://bali.kemerkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/5510-tindak-lanjut-dari-penertiban-wna>, diakses pada tanggal 29 Agustus 2023.

⁹ George Kofi Amoaku, Theresa Obuobisa-Darko, dan Sylvia Ohene Marko, 2021, *Stakeholder Role in Tourism Sustainability : The Case of Kwame Nrumah Mousoleum*

memperluas cakupan pihak yang menjadi stakeholders dalam penyelenggaraan kepariwisataan, yakni meliputi : pengunjung, pelaku bisnis, masyarakat lokal, Lembaga Sosial Masyarakat (LSM), dan Pemerintah. Pemerintah selaku stakeholder dalam penyelenggaraan kepariwisataan, bisa dipertegas lagi yakni Pemerintah Daerah, juga pelaku industri pariwisata, kelompok aktivis pariwisata yang penelitiannya berfokus pada upaya strategis pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan dengan melihat indikator analisis pemangku kepentingan saat ini.¹⁰

Pengambilan Keputusan ataupun pembentukan peraturan oleh Pemerintah Daerah maupun Pemerintah pusat tentunya melibatkan akademisi. Akademisi seringkali dilibatkan dalam penyusunan Naskah Akademik yang mejadi bagian penting dalam perumusan kebijakan atau peraturan pemerintah baik di tingkat daerah maupun nasional.

Untuk dapat meningkatkan pengetahuan dan pemahaman mengenai kepariwisataan khususnya dari perspektif hukum, perlu kiranya materi mengenai hukum kepariwisataan menjadi bagian dari Hukum Administrasi Negara Sektoral.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka tulisan ini akan membahas dua rumusan masalah, yakni :

1. Pentingnya Hukum Kepariwisata dalam Perkembangan Hukum Administrasi Negara
2. Kedudukan Hukum Kepariwisata dalam Kurikulum Fakultas Hukum di Indonesia.

and Centre for Art and Culture in Ghana, *International Hospitality Review*, Vol.36 No.1, h.32, <https://doi.org/10.1108/IHR-09-2020-0057>, diakses tanggal 29 Agustus 2023.

¹⁰ Mahadiansar, Andy Fefta Wijaya, Alfi Haris Wanto, 2021, Stakeholder Analysis in Tourism Development of the Bintan Regency During the COVID-19 Pandemic, *Journal of Government and Public Policy*, Vol 8, No.3, h.223, <https://doi.org/10.18196/jgpp.v8i3.11758>, diakses tanggal 29 Agustus 2023.

Metode Penelitian

Pada penulisan hukum terdapat beberapa pendekatan, diantaranya adalah pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*).¹¹

Pendekatan sejarah digunakan untuk menjelaskan perkembangan hukum kepariwisataan serta perkembangan posisi hukum kepariwisataan dalam hukum administrasi negara serta status mata kuliah hukum kepariwisataan di Fakultas Hukum Universitas Udayana. Pendekatan konsep digunakan untuk menjelaskan konsep hukum kepariwisataan sebagai suatu mata kuliah. Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk mengidentifikasi status hukum kedudukan mata kuliah hukum kepariwisataan pada kurikulum nasional. Pendekatan perbandingan akan dilakukan untuk memperoleh informasi perbandingan eksistensi atau keberadaan hukum kepariwisataan dalam kurikulum di fakultas-fakultas hukum baik di Indonesia maupun di negara lain di dunia. Dengan menggunakan pendekatan tersebut maka diharapkan akan memberikan informasi yang komprehensif dalam tulisan ini.

Pentingnya Hukum Kepariwisata dalam Perkembangan Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara (hukum pemerintahan) menurut E.Utrecht menguji hubungan hukum istimewa yang akan diadakan yang akan memungkinkan para pejabat administrasi negara untuk melakukan tugas mereka yang khusus.¹² HD Van Wijk menjabarkan pengertian Hukum administrasi Negara, hukum tata pemerintahan adalah

¹¹ Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode&Praktik Penulisan Artikel*, Edisi Revisi, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2021, h.106

¹² Philipus M.Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, h.24.

keseluruhan hukum yang berkaitan dengan (mengatur) administrasi, pemerintah, dan pemerintahan. Secara global dikatakan, di satu sisi Hukum Administrasi Negara merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk secara aktif terlibat dalam kehidupan kemasyarakatan, dan di sisi lain HAN merupakan hukum yang dapat digunakan oleh anggota masyarakat untuk mempengaruhi dan memperoleh perlindungan dari pemerintah. Jadi HAN memuat peraturan mengenai aktivitas pemerintahan.¹³

Dalam perkembangannya lapangan hukum administrasi negara dikategorikan menjadi lapangan hukum administrasi negara khusus dan hukum administrasi negara umum. Yang dimaksud dengan lapangan hukum administrasi khusus adalah peraturan-peraturan yang berhubungan dengan bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa, contohnya adalah hukum perizinan dan hukum tata ruang.¹⁴ Sedangkan yang dimaksud dengan hukum administrasi umum adalah peraturan-peraturan hukum yang tidak terikat pada suatu bidang tertentu, seperti asas-asas umum pemerintahan yang baik, undang-undang peradilan tata usaha negara.¹⁵

Dalam silabus mata kuliah hukum administrasi negara, pembagian ruang lingkup hukum administrasi negara tidak dibagi dalam dua kelompok besar hukum administrasi negara umum dan hukum negara khusus. Beberapa sarjana memberikan pengelompokan ruang lingkup hukum administrasi negara. Menurut Prajudi Atmosudirdjo ruang lingkup hukum administrasi negara meliputi :

1. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum dari administrasi negara;
2. Hukum tentang organisasi negara;

¹³ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, h. 35

¹⁴ Philipus M.Hadjon, et.al, Op.cit, h.32.

¹⁵ Ibid.

3. Hukum tentang aktivitas-aktivitas dari administrasi negara, terutama yang bersifat yuridis;
4. Hukum tentang sarana-sarana dari administrasi negara terutama mengenai kepegawaian negara dan keuangan negara;
5. Hukum administrasi pemerintah daerah dan wilayah yang dibagi menjadi :
 - a. Hukum Administrasi Kepegawaian;
 - b. Hukum Administrasi Keuangan;
 - c. Hukum Administrasi Materiil;
 - d. Hukum Administrasi Perusahaan Negara
6. Hukum tentang Peradilan Administrasi Negara¹⁶

Kusumadi Pudjosewojo, membagi bidang-bidang pokok Hukum Administrasi Negara sebagai berikut :

1. Hukum Tata Pemerintahan;
2. Hukum Tata Keuangan termasuk Hukum Pajak;
3. Hukum Hubungan Luar Negeri;
4. Hukum Pertahanan dan Keamanan Umum¹⁷

Pada buku Hukum Administrasi Negara Sektoral, sektor pada hukum administrasi negara yang dibahas adalah tata ruang, sumber daya alam, lingkungan, tanah, buruh, pajak, keuangan publik.¹⁸

Sektor-sektor sebagaimana disebut di atas, merupakan sektor yang secara tradisional menjadi bagian yang dibahas pada pembahasan hukum administrasi negara. Kepariwisatahan hampir tidak pernah masuk ke dalam agenda pembahasan sebagai bagian dari hukum administrasi negara. Kepariwisatahan berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No.10 tahun 2009 tentang Kepariwisatahan (selanjutnya disebut UU Kepariwisatahan)

¹⁶ Fakhruddin Razy, Buku Ajar Hukum Administrasi Negara, CV Pena Persada, Purwokerto Selatan, 2020, h.10

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Harsanto Nursadi, Hukum Administrasi Negara Sektoral, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cetakan Kedua, 2019, h.26

dijabarkan sebagai keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha. Kebijakan terkait kepariwisataan yang diambil oleh Pemerintah merupakan bidang multidisiplin, terkait apa yang dipilih atau dilakukan oleh pemerintah dalam bidang kepariwisataan.¹⁹

Pariwisata merupakan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.²⁰ Dalam penyelenggaraan kegiatan kepariwisataan baik yang dilakukan oleh Warga Negara Indonesia maupun yang dilakukan oleh Warga Negara Asing harus memenuhi ketentuan-ketentuan formal administratif yang ditetapkan oleh pemerintah. Ketentuan-ketentuan formal tersebut merupakan bagian dari suatu sistem perizinan.

Perizinan merupakan salah satu sarana yuridis administratif, yaitu kebolehan untuk melakukan suatu perbuatan tertentu. Izin adalah “Keputusan Administrasi Negara / Tata Usaha Negara”. Ini berarti bahwa dengan izin dibentuk suatu hubungan hukum tertentu. Dalam hubungan ini oleh administrasi negara / pemerintah dicantumkan syarat-syarat dan kewajiban-kewajiban tertentu yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh pihak yang memperoleh izin. Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, “izin” diartikan sebagai pernyataan mengabdikan (tidak melarang dan sebagainya); persetujuan membolehkan.²¹ NM.Spelt dan JBJM.Ten Berge memberikan

¹⁹ Isharyanto, Maria Madalina, dan Ayub Torry S.K, Hukum Kepariwisata & Negara Kesejahteraan (Antara Kebijakan dan Pluralisme Lokal), Halaman Moeka Publisihing, Jakarta, 2019, h.32

²⁰ Pasal 1 angka 15 jo Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²¹ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, KBBI Daring, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/izin> , diakses pada 3 September 2023.

pengertian bahwa izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.²²

Perizinan (izin, dispensasi, lisensi, konsesi, rekomendasi, dan sebagainya) memiliki karakter yang “menetapkan hukum” dan “melahirkan hukum” yang bersifat menguntungkan. Sedangkan karakter “melahirkan hukum” yang bersifat membebani dan penolakan tentunya bukan karakter dari perizinan. Hal ini mengingat esensi perizinan adalah suatu persetujuan atau perkenan dari pemerintah, dan persetujuan itu timbul diawali oleh adanya suatu permohonan yang diajukan oleh suatu pihak tentunya tidak dimaksudkan untuk membebani dirinya sendiri (si pemohon)

Kedudukan Hukum Kepariwisata dalam Kurikulum Fakultas Hukum di Indonesia

Pada mulanya mata kuliah ini merupakan mata kuliah pilihan namun pada perkembangannya karena dirasa bahwa Fakultas Hukum Universitas Udayana lulusannya memerlukan salah satu mata kuliah yang menjadi ciri khas dari Fakultas Hukum Universitas Udayana yang berada di Bali, maka pada saat rapat kurikulum.

Mata kuliah hukum kepariwisataan pada Fakultas Hukum Universitas Udayana pada saat ini status mata kuliah wajib fakultas. Mata kuliah ini ditawarkan pada mahasiswa semester II.

Diputuskan bahwa mata kuliah hukum kepariwisataan menjadi mata kuliah wajib fakultas. Adapun pertimbangan menjadikan mata kuliah hukum kepariwisataan sebagai mata kuliah wajib fakultas adalah pada tahun 2023 tim dari Fakultas Hukum Universitas Udayana berkesempatan melakukan ke

²² Spelt, NM, dan Ten Berge, JBJM, Pengantar Hukum Perizinan, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridika, 1993, Surabaya, h.2.

United Nations World Tourism Organization (UN-WTO) dan melakukan diskusi lalu pihak dari UN-WTO menyatakan bahwa luar biasa di Fakultas Hukum Universitas Udayana ada mata kuliah hukum kepariwisataan sebab sehingga saat itu belum ada yang menjadikan mata kuliah hukum kepariwisataan sebagai mata kuliah wajib. Disampaikan juga pada pertemuan di UN-WTO tersebut bahwa selama ini kepariwisataan memang multi dimensi sehingga dibahas dari berbagai bidang ilmu, hanya saja memang untuk menjadikan sebagai mata kuliah wajib pembahasan mengenai hukum kepariwisataan belum ada informasi resmi yang diterima oleh UN-WTO terkait mengenai hal tersebut.

Sehingga kemudian disepakati mata kuliah hukum kepariwisataan menjadi mata kuliah wajib dan menjadi keahlian unggulan dari lulusan Fakultas Hukum Universitas Udayana.

Adapun materi dari mata kuliah hukum kepariwisataan yang diajarkan di Fakultas Hukum Universitas Udayana adalah sebagai berikut :

1. Dasar-Dasar Kepariwisataan
 - a. Kekayaan Alam Dan Kekuatan Kepariwisataan Indonesia
 - b. Pengertian Wisata, Pariwisata, Kepariwisataan, Wisatawan
 - c. Jenis-Jenis Wisatawan, Motivasi Wisatawan
 - d. Stake Holder Dalam Penyelenggaraan Kepariwisataan
2. Hukum Kepariwisataan
 - a. Pengertian dan Ruang Lingkup Hukum Kepariwisataan
 - b. Arti Penting Pengaturan Hukum Kepariwisataan
3. Perangkat Hukum Kepariwisataan
 - a. Hard Law Dan Soft Law Dalam Hukum Kepariwisataan, Baik Di Tingkat Lokal (Provinsi Bali)
 - b. Hard Law Dan Soft Law Dalam Hukum Kepariwisataan Di Tingkat Nasional
 - c. Hard Law Dan Soft Law Dalam Hukum Kepariwisataan Di Tingkat Internasional

4. Penyelenggaraan Kepariwisata Nasional
 - a. Asas-Asas Dan Prinsip-Prinsip Dalam Penyelenggaraan Kepariwisata Nasional
 - b. Fungsi dan Tujuan Penyelenggaraan Kepariwisata Nasional
5. Pembangunan Kepariwisata Nasional
 - a. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (RIPPARNAS)
 - b. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah (RIPPARDA) Provinsi Bali
 - c. Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan
6. Hak, Kewajiban Dan Larangan Dalam Penyelenggaraan Kepariwisata Dalam Perspektif Hukum Nasional
 - a. Hak, Kewajiban Dan Larangan Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Kepariwisata
 - b. Hak, Kewajiban Dan Larangan Bagi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Kepariwisata
 - c. Hak, Kewajiban Dan Larangan Bagi Pihak Swasta/ Pengusaha Dalam Penyelenggaraan Kepariwisata
7. Usaha Pariwisata
 - a. Jenis-Jenis Usaha Pariwisata
 - b. Perizinan Penyelenggaraan Usaha Pariwisata
8. Pariwisata Budaya
 - a. Dasar Hukum Dan Dasar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Di Bali
 - b. Warisan Budaya Yang Dilindungi Di Bali
9. Kode Etik Kepariwisata Dunia
 - a. Kode Etik Kepariwisata Dunia/ *Global Code of ethics for Tourism*
 - b. Kekuatan mengikat Kode Etik Pariwisata Dunia/ *Global Code of ethics for Tourism*
 - c. Keterkaitan antara UU Kepariwisata di Indonesia dengan Kode Etik Pariwisata Dunia/ *Global Code of Ethics for Tourism*

10. Organisasi Kepariwisataaana
 - a. Pengertian Organisasi Kepariwisataaana
 - b. Organisasi-Organisasi Kepariwisataaana di Tingkat Nasional Dan Internasional
11. Hukum Keimigrasian
 - a. Pengertian Imigrasi, Keimigrasian Dan Fungsi Keimigrasian
 - b. Pengawasan Keimigrasian
 - c. Tindakan Administratif Keimigrasian
12. Dokumen Perjalanan
 - a. Pengertian Dan Fungsi Dokumen Perjalanan
 - b. Jenis-Jenis Dokumen Perjalanan
 - c. Proses Pembuatan Paspor Dan Visa
13. Dampak Kegiatan Kepariwisataaana
 - a. Dampak Positif Kegiatan Kepariwisataaana di Indonesia
 - b. Dampak Negatif Kegiatan Kepariwisataaana di Indonesia
14. Persoalan-Persoalan Hukum Kepariwisataaana

Jika dilihat dari berbagai dimensi yang terkait dengan hukum kepariwisataaana dan kemudian perkembangan masalah hukum kepariwisataaana yang terjadi di Indonesia maka kiranya sudah saatnya untuk memasukkan bidang hukum kepariwisataaana sebagai salah satu bidang yang dibahas dalam pertemuan dosen-dosen hukum administrasi negara.

Hal ini dalam perkembangannya hukum kepariwisataaana belum banyak dibahas dan tidak ada pertemuan secara nasional yang secara khusus untuk membahas mengenai materi dari mata kuliah hukum kepariwisataaana.

Sehingga dalam tulisan ini kami merasa sangat urgensi atau pentingnya untuk menjadikan materi mengenai hukum kepariwisataaana sebagai salah satu sektor yang dibahas dalam pertemuan.

Diharapkan juga kelak dikemudian AP-HTN Han bisa menjadi pelopor untuk penyelenggaraan konferensi nasional hukum kepariwisataan sehingga perkembangan hukum kepariwisataan di Indonesia akan semakin maju dan sesuai dengan perkembangan bidang-bidang terkait.

Pembahasan

1. Kebijakan Hukum Kepariwisata meliputi beberapa bagian dari hukum administrasi negara sektoral, utamanya mengenai kewenangan, perizinan dan keterkaitannya dengan lingkungan.
2. Dalam perkembangan hukum kepariwisataan izin menjadi hal yang sangat utama
3. Peranan penting pemerintah baik pusat maupun daerah dalam perkembangan hukum kepariwisataan
4. Dalam perumusan kebijakan kepariwisataan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, diperlukan peran akademisi dalam perumusan kebijakan, karena itu perlu adanya pengetahuan mengenai kepariwisataan bagi mahasiswa fakultas hukum.

Kedudukan Hukum Administrasi Negara dalam Kurikulum Fakultas Hukum di Indonesia.

1. Pengakuan Hukum Kepariwisata sebagai Mata Kuliah di Dikti
2. Sejarah hukum kepariwisataan di Fakultas Hukum Unud, dari mata kuliah pilihan menjadi mata kuliah wajib.
3. Materi yang diajarkan
4. Perbandingan dengan beberapa universitas yang mengajarkan hukum kepariwisataan

Kesimpulan

1. Hukum Pariwisata memegang peranan penting dalam perkembangan hukum administrasi negara. Hukum Kepariwisataan yang multidisiplin sebagian besar terkait dengan bidang dalam ruang lingkup hukum administrasi negara. Persoalan-persoalan yang timbul yang terkait dengan hukum kepariwisataan sebagian besar dapat dicarikan solusinya jika merujuk pada hukum administrasi negara. Sehingga hukum administrasi negara mendapatkan pengayaan dari persoalan yang diselesaikan terkait hukum kepariwisataan.
2. Hukum Kepariwisataan perlu mendapatkan tempat dalam kurikulum fakultas hukum di Indonesia. Hal tersebut karena kepariwisataan memiliki peranan penting dalam pembangunan perekonomian di Indonesia, serta menjadi sektor yang menyerap banyak tenaga kerja. Dengan terinkorporasinya hukum kepariwisataan dalam kurikulum program studi pada Fakultas Hukum di Indonesia maka diharapkan perkembangan hukum kepariwisataan akan menjadi lebih konfrensif dan mampu menyelesaikan persoalan-persoalan hukum yang terjadi, serta dengan pemahaman yang lebih baik dari para akademisi akan membantu terciptanya kebijakan-kebijakan dalam hukum kepariwisataan yang lebih sesuai.

Daftar Pustaka

Buku :

Gelgel, I Putu, Hukum Kepariwisataan dan Kearifan Lokal, Menggagas Paradigma Pembangunan Hukum Kepariwisataan yang Berstruktur Sosial Budaya Indonesia di Tengah Arus Globalisasi, UNHI Press, Denpasar, 2021

- Hadjon, Philipus M. et.al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005
- HR, Ridwan Hukum Administrasi Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2016
- Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode&Praktik Penulisan Artikel*, Edisi Revisi, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2021
- Isharyanto, Maria Madalina, dan Ayub Torry S.K, Hukum Kepariwisata & Negara Kesejahteraan (Antara Kebijakan dan Pluralisme Lokal), Halaman Moeka Publisihing, Jakarta, 2019
- NM, Spelt, dan Ten Berge, JBJM, Pengantar Hukum Perizinan, disunting oleh Philipus M.Hadjon, Yuridika, 1993, Surabaya
- Nursadi, Harsanto, Hukum Administrasi Negara Sektor, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cetakan Kedua, 2019
- Razy, Fakhrudin, Buku Ajar Hukum Administrasi Negara, CV Pena Persada, Purwokerto Selatan, 2020

Artikel Jurnal :

- Amoaku, George Kofi, Theresa Obuobisa-Darko, dan Sylvia Ohene Marko, 2021, Stakeholder Role in Tourism Sustainability : The Case of Kwame Nrumah Mousoleum and Centre for Art and Culture in Ghana, *International Hospitality Review*, Vol.36 No.1, h.32, <https://doi.org/10.1108/IHR-09-2020-0057>
- Itsnaini, Faqihah Muharroroh, Wisata Alam dan Petualangan Jadi Potensi Unggulan Indonesia, 2022, <https://travel.kompas.com/read/2022/08/16/203351027/wisata-alam-dan-petualangan-jadi-potensi-unggulan-indonesia?page=all>

- Mahadiansar, Andy Fefta Wijaya, Alfi Haris Wanto, 2021, Stakeholder Analysis in Tourism Development of the Bintang Regency During the COVID-19 Pandemic, *Journal of Government and Public Policy*, Vol 8, No.3, h.223, <https://doi.org/10.18196/jgpp.v8i3.11758>
- Rahma, Adenisa Aulia, Potensi Sumber Daya Alam Dalam Mengembangkan Sektor Pariwisata di Indonesia, *Jurnal Nasional Pariwisata*, Vol 12, No.1, 2020 <https://doi.org/10.22146/jnp.52178>
- Putra, AA Gede Yuniartha, Bali Hari Ini : Permasalahan Kepariwisata dan Solusinya, *Jurnal Bali Membangun Bali*, Vo.1 No.1, 2018
- SBM, Nugroho, Beberapa Masalah Dalam Pengembangan Sektor Pariwisata di Indonesia, *Jurnal Pariwisata*, 2020, Vol.7 No.2

Internet :

- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, KBBI Daring, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/izin>
- Kantor Wilayah Bali Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Tindak Lanjuti Permasalahan Pariwisata Bali, Kemekumham Bali Akan Susun Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum Terhadap WNA, 2023, <https://bali.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/5510-tindak-lanjut-dari-penertiban-wna>
- Purwowidhu, CS., Kian Melesat di 2023, Pariwisata Indonesia Bersiap menuju Level Prapandemi, 2023, <https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/show/kian-melesat-di-2023-pariwisata-indonesia-bersiap-menusu-level-prapandemi>

Peraturan Perundang-Undangan :

- Undang-Undang No.10 tahun 2009 tentang Kepariwisata
- Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

KEBIJAKAN KETERSEDIAAN AIR BERSIH DALAM MEWUJUDKAN *SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS* (SDGS) DI INDONESIA

Dr. Andi Syahwiah, S.H., M.H.,¹ A. Sapiddin, S.H., M.H.,²
Khaerulnisa, S.H., M.H.³

¹Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin
Email: andisyahwiah@yahoo.com

²Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin

³Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin
Email: khaerulnisa90@gmail.com

Abstrak

Air merupakan salah satu prioritas nasional memperkuat infrastruktur untuk mendukung pengembangan ekonomi dan pelayanan dasar. Dalam program *Sustainable Development Goals* (SDGs), salah satunya adalah air bersih. SDGs merupakan agenda pembangunan global termasuk di Indonesia. Berdasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dipahami bahwa air merupakan bagian dari kebutuhan/hajat hidup orang banyak. Penguasaannya harus berada di tangan negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal tersebut belum mampu sepenuhnya termanifestasikan dalam sebuah bentuk pengelolaan sumber daya air yang proporsional. Salah satu permasalahan mendasarnya yaitu ketersediaan air bersih. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kebijakan pemerintah atas ketersediaan air bersih dalam mewujudkan SDGs di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder

berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bersumber dari peraturan perundang-undangan dan literatur yang relevan. Bahan diperoleh dianalisis secara kualitatif dan ditulis secara deskriptif. Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa keikutsertaan Negara Indonesia dalam mewujudkan SDGs atas ketersediaan air bersih yaitu dengan membentuk suatu peraturan atau kebijakan pemerintah diantaranya PP No. 16 Tahun 2005 yang dalam pelaksanaannya Pemerintah mencanangkan PDAM, dan PP No. 122 Tahun 2015 sebagai pedoman penyediaan air bersih yang layak minum bagi masyarakat di desa. Selain itu ditetapkan Permenkes No. 2 Tahun 2023 untuk memenuhi amanat dan target yang dimandatkan kepada pemerintah Indonesia untuk tujuan SDGs yaitu mencapai 100 % akses air minum aman.

Kata kunci: Air Bersih; Sustainable Development Goals (SDGs); Kebijakan Pemerintah.

Pendahuluan

Pembangunan merupakan proses penting dalam konteks bernegara, khususnya dalam mencapai kesejahteraan sosial¹. Suatu pembangunan diklasifikasikan sebagai pembangunan masyarakat yang berkelanjutan jika memenuhi kebutuhan lingkungan dari penggunaan masyarakat saat ini dan masa depan. Dalam pembangunan ini dapat mewujudkan kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat, dari segi kebutuhan dapat memenuhi tingkat pertumbuhan masyarakat itu sendiri.² Pembangunan berkelanjutan sebagai suatu proses perubahan yang di dalamnya, seluruh aktivitas seperti eksploitasi sumber daya, arah investasi, orientasi pengembangan teknologi, dan

¹ Shafira Arizka Maulidyna, (2020), "Politik Hukum Lingkungan dalam Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan di Indonesia" *Simbur Cahaya*, Vol. XXIX No. 2, hlm. 270.

² Zakila Cahya Ronika, Allegra Dorothy Xaviera Manulang, Dwi Desi Yayi Tarina, "Penyediaan Air Bersih dan Sanitasi dalam Pembangunan Berkelanjutan". <https://www.researchgate.net/publication/361217002>. Diakses pada tanggal 17 Juli 2023.

perubahan kelembagaan berada dalam keadaan yang selaras³. Untuk menjamin pencapaiannya, konsepsi pembangunan berkelanjutan haruslah diintegrasikan pada proses pembangunan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan pembangunan nasional⁴.

Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2020 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2021 (“Perpres No. 86 Tahun 2020”), prinsip pembangunan berkelanjutan menjadi salah satu aspek yang diperhatikan⁵. Selanjutnya, dalam Peraturan Presiden No.108 Tahun 2022 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2023 (“Perpres No. 108 Tahun 2022”), air merupakan salah satu prioritas nasional 5 memperkuat infrastruktur untuk mendukung pengembangan ekonomi dan pelayanan dasar⁶. Terkait dengan hal tersebut, terdapat program *Sustainable Development Goals* (SDGs), yang meliputi 17 poin, salah satunya adalah adanya akses air bersih dan sanitasi. Dijabarkan dalam beberapa hal, diantaranya:⁷

1. penyediaan akses air minum dan sanitasi layak dan aman dilaksanakan dengan kebijakan peningkatan tata kelola kelembagaan dan kapasitas penyelenggara untuk penyediaan air minum layak maupun aman;
2. peningkatan kapasitas institusi dalam layanan pengelolaan sanitasi; dan

³ Yenny Yorisca, (2020), “Pembangunan Hukum yang Berkelanjutan: Langkah Penjamin Hukum dalam Mencapai Pembangunan Nasional yang Berkelanjutan” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17 No. 1, hlm. 104

⁴ Musa Muhajir Haqqi, (2022), “Konsep Pembangunan Berkelanjutan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional”, *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 31, No. 1, hlm 12.

⁵ Vivi Yulaswati, et.al (Eds.), (2020), *Pedoman Teknis Penyusunan Rencana Aksi Edisi II – Tujuan Pembangunan Berkelanjutan / Sustainable Development Goals (SDGs)*. Jakarta: Kedeputan Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya Alam, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Terintegrasi pula dengan RPJMN 2020-2024, hlm. 7.

⁶ Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2022 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2023, Lampiran I, hlm. 11.4.

⁷ Vivi Yulaswati, et.al (Eds.), *loc.cit.*

3. percepatan penyediaan air baku dari sumber air terlindungi, peningkatan keterpaduan dalam penyediaan air minum dan pemanfaatan teknologi dalam pengelolaan air baku.

SDGs merupakan agenda pembangunan global sebagai transformasi *Millenium Development Goals* (MDGs) untuk menjangkau kelompok masyarakat yang sangat rentan. SDGs meneruskan prioritas-prioritas pembangunan MDGs yang meliputi penanggulangan kemiskinan, kesehatan, pendidikan, ketahanan pangan, dan gizi, serta tujuan-tujuan yang lebih luas dari ekonomi, sosial dan lingkungan.⁸ SDGs sebagai platform baru pembangunan dunia⁹, bertujuan untuk mengatasi berbagai permasalahan-permasalahan secara global¹⁰ yang disepakati oleh para pemimpin dunia dalam naungan organisasi PBB termasuk Indonesia, guna mencapai tiga tujuan utama yaitu mengakhiri kemiskinan, memerangi kesenjangan, dan menghentikan perubahan iklim global¹¹.

Pembangunan yang merata dan dapat dinikmati oleh seluruh komponen bangsa di berbagai wilayah Indonesia akan meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan, mengurangi gangguan keamanan, serta menghapuskan potensi konflik sosial untuk tercapainya Indonesia yang maju, mandiri dan adil. Pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat yang berupa air minum dan sanitasi diarahkan pada (1) peningkatan kualitas pengelolaan aset (*asset management*) dalam penyediaan air minum dan sanitasi; (2) pemenuhan kebutuhan minimal air

⁸ Hasan Warso Syahputra. (2021), "Proses Integrasi dan Implementasi Sustainable Development Goals (SDGs) dalam Pengentasan Kemiskinan di Provinsi Riau", *JSDMU: Jurnal Sumber Daya Manusia Unggul*, Vol. 2 No. 1, hlm. 8

⁹ Angga Natalia, Erine Nur Maulidya, (2023), "Aktualisasi Empat Pilar Sustainable Development Goals (SDGs) Di Perdesaan Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan" *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 8 No. 1, hlm. 22.

¹⁰ Noor Isna Alfaien, Ahmad Mulyadi Kosim, Khaidir Fadil, (2023), "Upaya Meningkatkan Kualitas Pendidikan Agama Islam di Indonesia" *Edupedia: Jurnal Studi Pendidikan dan Pedagogi Islam*, Vol. 7 No. 2, hlm. 131.

¹¹ Nida Humaida, Miftahul Aula Sa'adah, Huriyah, Najminur Hasantun Nida, (2020), "Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan dalam Perspektif Islam" *Khazanah: Jurnal Studi Islam dan Humaniora*, Vol. 18 (1), hlm. 132.

minum dan sanitasi dasar bagi masyarakat; (3) penyelenggaraan pelayanan air minum dan sanitasi yang kredibel dan profesional; dan (4) penyediaan sumber-sumber pembiayaan murah dalam pelayanan air minum dan sanitasi bagi masyarakat miskin.¹²

Air dalam sudut pandang ketatanegaraan, dengan berdasar pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”), menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dapat dipahami, air merupakan bagian dari kebutuhan/hajat hidup orang banyak. Penguasaannya harus berada ditangan negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mengingat pula, negara adalah organisasi kekuasaan yang berdaulat, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan kemasyarakatan.¹³ Negara melalui pemerintah bertanggung jawab diantaranya untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*)¹⁴.

Nilai filosofis yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945, belum mampu sepenuhnya termanifestasikan dalam sebuah bentuk pengelolaan sumber daya air yang proporsional. Salah satu permasalahan mendasarnya yaitu tantangan terkait dengan air saat ini meliputi langkanya ketersediaan air bersih, kurangnya infrastruktur manajemen air yang tahan terhadap perubahan iklim, serta tuntutan terhadap infrastruktur yang terjangkau

¹² Poin IV.1.5 Mewujudkan Pembangunan yang Lebih Merata dan Berkeadilan, Lampiran Undang-Undang No. 17 Tahun 2017 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 hlm. 65-70.

¹³ Budiardjo, Miriam, (2010), Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 48.

¹⁴ Ardhiwinda Kusumaputra, (2021), “Dekonstruksi Pembangunan Berkelanjutan Melalui Otonomi Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Air Pasca Omnibus Law” *Litra: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria*, Vol. 1 No. 1, hlm. 50-51

oleh masyarakat. Ancaman krisis air tidak hanya menimpa masyarakat di wilayah tertentu, melainkan sudah menjadi ancaman bagi seluruh masyarakat dunia, termasuk di Indonesia. Data *United Nation Water* menyebut empat miliar orang atau dua pertiga penduduk dunia hidup dalam kekurangan air minimal dalam sebulan. Sementara 500 juta orang kekurangan air selama satu tahun. Di Indonesia, masih ada 9,79 % rumah tangga yang tidak memiliki akses ke air minum layak.¹⁵

Forum Air Dunia II (*World Water Forum*) di Den Haag pada Maret 2000 sudah memprediksi Indonesia termasuk salah satu negara yang akan mengalami krisis air pada tahun 2025. Penyebabnya adalah kelemahan dalam pengelolaan air. Salah satu di antaranya pemakaian air yang tidak efisien. Laju kebutuhan akan sumber daya air dan potensi ketersediaannya sangat pincang dan semakin menekan kemampuan alam dalam menyuplai air.¹⁶

Penyediaan air bersih saat ini menjadi perhatian khusus bagi negara-negara maju maupun negara berkembang. Permasalahan pokok yang dihadapi Indonesia saat ini adalah kekurangan tersedianya sumber air bersih pelayanan penyediaan yang belum merata terutama di daerah pedesaan dan sumber air bersih yang tersedia belum di manfaatkan secara maksimal,¹⁷ Selain distribusi air bersih masih belum merata karena letak geografis yang tidak merata, juga disebabkan kurangnya kesadaran masyarakat akan air bersih¹⁸.

¹⁵ Slamet Riadi, (2023), "Fakta Ekologi Vol. 1 Krisis Air, Perempuan, dan Kota" *Walhi Sulawesi Selatan: Fakta Ekologi*, Vol. 1 Maret, hlm. 1.

¹⁶ Bagus Baidhowie, (2020), "Peran Pemerintah Desa dalam menyediakan Kebutuhan Air Bersih di Desa Long Tesak Kecamatan Muara Ancalong Kabupaten Kuati Timur." *eJournal Ilmu Pemerintahan*, 8 (1), hlm. 32.

¹⁷ Nofrizal, Robi Agung Saputra, (2021), "Analisis Kebutuhan dan Ketersediaan Air Bersih di Wilayah Kecamatan Tigo Nagari Kabupaten Pasaman" *Rang Teknik Journal*, Vol. 4 No. 2, hlm. 276-277.

¹⁸ Hafizha Nurazizah Az-Zahra, Ridho Assamady, Rizky Agung Pratama, Rizki Purnaini, (2023), "Inovasi Alat Pengolahan Air Berbasis Portable untuk Air Sumur Gali Menjadi Air Bersih" *Jurnal Teknologi Lingkungan Lahan Basah*, Vol. 11, No. 2, hlm. 388

Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam karya ilmiah ini yakni bagaimana kebijakan pemerintah atas ketersediaan air bersih bagi masyarakat dalam mewujudkan SDGs di Indonesia?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bersumber dari peraturan perundang-undangan dan literatur yang relevan, dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan (*library research*). Bahan hukum primer dan bahan sekunder yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dan ditulis secara deskriptif.

Air Bersih dan Pembangunan Berkelanjutan/*Sustainable Development*

Konsep pembangunan berkelanjutan atau yang dikenal juga dengan konsep *sustainable development* merupakan pembangunan berwawasan jangka panjang, yang meliputi jangka waktu antar generasi dan berupaya menyediakan sumber daya yang cukup dan lingkungan yang sehat¹⁹. Dalam skema pembangunan berkelanjutan dimensi penting yang perlu diperhatikan salah satunya adalah permasalahan lingkungan²⁰. Pembangunan berwawasan lingkungan merupakan pembangunan berkesinambungan dengan tujuan peningkatan terhadap mutu hidup masyarakat dengan pengelolaan sumberdaya alam dengan sebaik mungkin.²¹. Terkait dengan hal tersebut, proses pembangunan berkelanjutan bertumpu

¹⁹ Nur Arief Hapsoro, Kresensia Bnagun, (2020), "Perkembangan Pembangunan Berkelanjutan Dilihat dari Apek Ekonomi di Indonesia" *Lakar: Jurnal Arsitektur*, Vol. 03 No. 02, hlm. 88.

²⁰ Retno Setianingtias, M. Baiquni, Andri Kurniawan, (2019), "Pemodelan Indikator Tujuan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia" *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, Vol. 27 No. 2, hlm. 66.

²¹ Etika Khairina, Eko Priyo Purnomo, Ajree Ducol Malawani, (2020), "Sustainable Development Goals: Kebijakan Berwawasan Lingkungan Guna Mejaga Ketahanan Lingkungan Di Kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta" *Jurnal Ketahanan Nasional*, Vol. 26 No. 2, hlm. 164-165.

pada tiga faktor, yaitu: a. kondisi sumber daya alam; b. kualitas lingkungan; dan c. faktor kependudukan. Ketiga faktor tersebut mengingatkan bahwa pembangunan berkelanjutan perlu memuat ikhtiar untuk memelihara keutuhan fungsi tatanan lingkungan agar sumber daya alam dapat secara berlanjut menopang proses pembangunan secara terus menerus dari generasi ke generasi untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia.²²

Pembangunan berkelanjutan diperlukan untuk meminimalisasi dampak negatif dari pembangunan yang berdampak pada lingkungan hidup. Konsep tersebut berkaitan erat dengan bagaimana cara untuk mewujudkan keadilan bagi satu generasi maupun antar generasi.²³ Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (“UU No. 32 Tahun 2009”) disebutkan mengenai tujuan dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yaitu:

1. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan; dan
2. mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

Sejak tahun 1969-1997 bangsa Indonesia berhasil menyusun rencana pembangunan nasional secara sistematis melalui tahapan lima tahunan. Pembangunan tersebut merupakan penjabaran dari Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945. Tahapan pembangunan yang disusun dalam masa itu telah meletakkan dasar-dasar bagi suatu proses pembangunan berkelanjutan.²⁴

²² Yulinda Ardharani, (2017), “Penataan Penegakan Hukum Lingkungan pada Pembangunan Infrastruktur dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan” *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4 No. 1, hlm. 65.

²³ Ferina Ardhi Cahyani, (2020), “Upaya Peningkatan daya Dukung Lingkungan Melalui Penerapan Prinsip Sustainable Development Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup” *Indonesian State Law Review*, Vol. 2, No. 2, hlm. 174.

²⁴ Bab I Pendahuluan, Lampiran Undang-Undang No. 17 Tahun 2017 Tentang Rencana

Konsep pembangunan berkelanjutan mulai berkembang setelah adanya Deklarasi Stockholm pada tahun 1972. Setelah Deklarasi Stockholm dibentuklah komisi lingkungan tingkat dunia yaitu *World Commission on Environment and Development* (WCED). Pada 1987, WCED memunculkan secara resmi konsep pembangunan berkelanjutan, memberikan penegasan tentang Pembangunan berkelanjutan “*sustainable development is development that meets the needs of present without compromising the ability of future generation to meet own needs*”. Menekankan pada bentuk keadilan dalam memenuhi kebutuhan akan lingkungan pada generasi sekarang hingga mendatang.²⁵ Salah satu poin dalam tujuan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) pada sektor lingkungan hidup adalah memastikan masyarakat mencapai akses universal air bersih²⁶.

Air bersih secara umum diartikan sebagai air yang layak untuk dijadikan air baku bagi air minum. Sebagai air yang layak untuk diminum, tidak diartikan bahwa air bersih itu dapat diminum langsung, artinya masih perlu dimasak atau direbus hingga mendidih. Air bersih sebagai air yang digunakan untuk keperluan sehari-hari dan akan menjadi air minum setelah dimasak terlebih dahulu. Air bersih harus memenuhi persyaratan bagi sistem penyediaan air minum. Adapun persyaratan yang dimaksud adalah persyaratan dari segi kualitas air yang meliputi kualitas fisik, kimia, biologi dan radiologis, sehingga apabila dikonsumsi tidak menimbulkan efek samping.²⁷

Kebutuhan air bersih diperlukan untuk melayani masyarakat yang dibagi dalam dua klasifikasi pemakaian air, yaitu untuk keperluan domestik (rumah tangga) dan non

Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, hlm. 1.

²⁵ Mukhlis dan Lutfi Mustafa, (2010), *Hukum Administrasi Lingkungan Kontemporer*, Malang: Setara Press, hlm. 248-249.

²⁶ Bappenas, “Menjamin Ketersediaan serta Pengelolaan Air Bersih dan Sanitasi Berkelanjutan untuk Semua”, <https://sdgs.bappenas.go.id/tujuan-6/>. Diakses pada tanggal 17 Juli 2023.

²⁷ Nofrizal, Robi Agung Saputra, op.cit. hlm. 277-278.

domestik.²⁸ Konsumsi air bersih yang layak dikonsumsi tentunya harus berasal dari sumber yang bersih dan aman. Demikian kondisi sumber air yang bersih dan aman tersebut antara lain, bebas dari kontaminasi kuman atau bibit penyakit, bebas dari substansi kimia yang berbahaya, beracun, tidak berasa dan tidak berbau, dapat dipergunakan untuk mencukupi kebutuhan domestik dan rumah tangga, serta memenuhi standar minimal yang ditentukan oleh *World Health Organization* (WHO) atau Departemen Kesehatan RI.²⁹

Kondisi umum sumber daya air di Indonesia berdasarkan hasil riset Pusat Penelitian dan Pengembangan Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum tahun 2009 disebutkan Indonesia masih memiliki cadangan air yang cukup besar yaitu sebanyak 2.530 km³ atau menduduki peringkat kelima di dunia. Meski begitu, sesungguhnya sebaran sumber daya air di Indonesia tidak merata. Di wilayah barat cukup besar namun di wilayah timur dan selatan kurang sehingga ancaman krisis air di sejumlah wilayah di Indonesia kerap terjadi dan dikhawatirkan akan semakin meluas. Hal ini diperparah dengan bertambahnya jumlah penduduk yang tidak merata, seperti di Pulau Jawa yang hanya 7 % dari luas lahan di Indonesia, sekitar 65 % penduduk Indonesia tinggal di pulau ini dan potensi airnya hanya 4,5% dari potensi air di Indonesia.³⁰

Kebijakan Pemerintah atas Ketersediaan Air Bersih dalam Mewujudkan *Sustainable Development Goals* (SDGs)

Program air bersih masuk dalam Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan (*The 2030 Agenda for Sustainable Development* atau SDGs). SDGs dapat diartikan sebagai sebuah pondasi ataupun kerangka kerja yang berlaku selama 15 tahun,

²⁸ Ibid.

²⁹ Bagus Baidhowie, op.cit. hlm. 28.

³⁰ Ibid. hlm. 32

berlakunya SDGs dimulai pada tahun 2015 sampai tahun 2030³¹. Hal tersebut merupakan sebuah kesepakatan pembangunan baru mempromosikan kesetaraan dan perubahan sosial berbasis hak asasi manusia untuk menciptakan lingkungan yang sejahtera. SDGs diberlakukan dengan prinsip-prinsip inklusif, integrasi, dan universal untuk meyakinkan bahwa tidak akan ada seorang pun yang terlewatkan. SDGs terdiri dari 17 tujuan dengan 169 target dalam rangka melanjutkan usaha dan pencapaian MDGs yang berakhir pada tahun 2015 lalu.³² Salah satu program SDGs adalah adanya akses air bersih dan sanitasi. Dijabarkan dalam beberapa hal, diantaranya:³³

1. penyediaan akses air minum dan sanitasi layak dan aman dilaksanakan dengan kebijakan peningkatan tata kelola kelembagaan dan kapasitas penyelenggara untuk penyediaan air minum layak maupun aman;
2. peningkatan kapasitas institusi dalam layanan pengelolaan sanitasi; dan
3. percepatan penyediaan air baku dari sumber air terlindungi, peningkatan keterpaduan dalam penyediaan air minum dan pemanfaatan teknologi dalam pengelolaan air baku.

Air bersih secara khusus dibahas pada tujuan enam SDGs, dengan target meliputi:³⁴

1. Pada tahun 2030, mencapai akses universal dan merata terhadap air minum yang aman dan terjangkau bagi semua.
2. Pada tahun 2030, mencapai akses terhadap sanitasi dan kebersihan yang memadai dan merata bagi semua, dan menghentikan praktik buang air besar di tempat terbuka, memberikan perhatian khusus pada kebutuhan kaum

³¹ Nanda Bhayu Pratama, Eko Priyo Purnomo, Agustiyara, (2020), "Sustainable Development Goals (SDGs) dan Pengentasan Kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta" *Sosihumaniora: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol. 6 (2), hlm. 65.

³² Zakila Cahya Ronika, Allegra Dorothy Xavier Manullang, Dwi Desi Yayi Tarina, loc.cit.

³³ Vivi Yulaswati, et.al (Eds.), loc.cit.

³⁴ Bappenas, loc.cit.

- perempuan, serta kelompok masyarakat rentan.
3. Pada tahun 2030, meningkatkan kualitas air dengan mengurangi polusi, menghilangkan pembuangan, dan meminimalkan pelepasan material dan bahan kimia berbahaya, mengurangi setengah proporsi air limbah yang tidak diolah, dan secara signifikan meningkatkan daur ulang, serta penggunaan kembali barang daur ulang yang aman secara global.
 4. Pada tahun 2030, secara signifikan meningkatkan efisiensi penggunaan air di semua sektor, dan menjamin penggunaan dan pasokan air tawar yang berkelanjutan untuk mengatasi kelangkaan air, dan secara signifikan mengurangi jumlah orang yang menderita akibat kelangkaan air.
 5. Pada tahun 2030, menerapkan pengelolaan sumber daya air terpadu di semua tingkatan, termasuk melalui kerjasama lintas batas yang tepat.
 6. Pada tahun 2020, melindungi dan merestorasi ekosistem terkait sumber daya air, termasuk pegunungan, hutan, lahan basah, sungai, air tanah, dan danau.
 7. Pada tahun 2030, memperluas kerjasama dan dukungan internasional dalam hal pembangunan kapasitas bagi negara-negara berkembang, dalam program dan kegiatan terkait air dan sanitasi, termasuk pemanenan air, desalinasi, efisiensi air, pengolahan air limbah, daur ulang dan teknologi daur ulang.
 8. Mendukung dan memperkuat partisipasi masyarakat lokal dalam meningkatkan pengelolaan air dan sanitasi.

Sebagai komitmen dari keikutsertaan Negara Indonesia dalam mendatangi MDGs yang kini dilanjutkan dengan program SDGs, sejak tahun 2004 dibentuk suatu kebijakan Negara yaitu Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (“UU No. 7 Tahun 2004”). Selanjutnya, pemerintah Indonesia membuat kebijakan peraturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air

Minum (“PP No. 16 Tahun 2005”). Dalam peraturan tersebut ditegaskan bahwa adanya kesediaan air bersih untuk masyarakat, bahkan perlu ditingkatkan menjadi air minum, artinya air yang dapat langsung diminum. Dalam pelaksanaannya, Pemerintah melalui Departemen Pekerjaan Umum mencanangkan produk perusahaan air minum yaitu Perusahaan Air Minum (PDAM) yang ada di Indonesia ini tidak hanya memproduksi air bersih tetapi meningkatkan menjadi air minum.³⁵

Selain PDAM, kegiatan pembangunan sarana air minum yang telah dilaksanakan dan telah memberikan kontribusi layanan akses air minum kepada masyarakat adalah Program Penyedia Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS). Program ini diluncurkan karena masyarakat di daerah perdesaan tidak terjangkau layanan penyediaan air bersih yang dilakukan PDAM.³⁶ Program PAMSIMAS telah dilaksanakan sejak tahun 2008 dan telah memberikan tambahan akses air minum kepada lebih dari 25.9 juta jiwa dan membangun 4.6 juta sambungan rumah yang tersebar di lebih dari 37.000 desa/kelurahan pada 415 kabupaten/kota di 33 provinsi. Artinya sekitar 45% desa/kelurahan di Indonesia telah difasilitasi layanan air minum dari Pamsimas.³⁷

Program PAMSIMAS merupakan upaya program pemerintah untuk pencapaian target SDGs dalam menciptakan masyarakat air minum aman konsumsi dan sanitasi berbasis masyarakat. Tujuannya ialah meningkatkan pencapaian SDGs untuk masyarakat yang kurang terlayani termasuk masyarakat berpendapatan rendah di wilayah pedesaan terutama wilayah pesisir untuk menciptakan pelayanan air bersih layak konsumsi dan sanitasi

³⁵ Rahmida, (2012), “Kebijakan Negara Tentang Privatisasi dalam Pengelolaan Sumber Daya Air dalam Relevansinya dengan Keadilan Sosial Ekonomi” *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6, No. 3, hlm. 5.

³⁶ Bagus Baidhowie, *op.cit.* hlm. 28.

³⁷ Workshop Kolaborasi Peningkatan Sarana Air Minum di Indonesia. “Bersama Mewujudkan 100% Akses Air Minum Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. <https://pamsimas.pu.go.id/bersama-mewujudkan-100-akses-air-minum-bagi-seluruh-rakyat-indonesia/>. Diakses pada tanggal 19 Agustus 2023.

yang berkelanjutan, sekaligus menciptakan perilaku hidup bersih, sehat sekaligus mandiri pangan bagi warga setempat.³⁸

Penyediaan air bersih yang layak minum bagi masyarakat didesa berpedoman Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) (“PP No. 122 Tahun 2015”) bahwa terdapat intruksi penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di desa adalah wewenang dan tanggung jawab pemerintah desa sesuai Pasal 41 meliputi:³⁹

1. Melakukan dukungan terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan SPAM di tingkat kelompok masyarakat;
2. Memfasilitasi pelaporan kelompok masyarakat kepada pemerintah kabupaten/kota;
3. Menyampaikan laporan Penyelenggaraan SPAM di wilayahnya kepada pemerintah kabupaten/kota.

Adapun peruntukan air yang layak dikonsumsi berdasarkan standard kualitas air bersih dari ketentuan-ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 416/Menkes/per /IX/1990 tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air (“Permenkes RI No. 416/Menkes/per /IX/1990”), yang dituangkan dalam bentuk pernyataan atau angka yang menunjukkan persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi agar air tersebut tidak menimbulkan gangguan kesehatan, penyakit, gangguan teknis, serta gangguan dalam segi estetika.⁴⁰

Dalam perkembangannya ketentuan Permenkes RI No. 416/Menkes/per /IX/1990 dicabut berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 32 Tahun 2017 tentang Standar Baku Mutu Kesehatan Lingkungan dan Persyaratan Kesehatan Air Untuk Keperluan Higiene Sanitasi, Kolam Renang, Solus Per Aqua, dan Pemandian Umum (“Permenkes No. 32 Tahun 2017”).

³⁸ Harmayati, Tessa Shasrini, Sy. Sarah Alwiah, Athasyafa Ramadhan, Gryanda Wahyu Sugeng, (2023), “Uji Kelayakan Air Minum di Desa Kampung Pinang Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar” *Dinamisa: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, Vol. 7 No. 2, hlm. 412.

³⁹ Bagus Baidhowie, op.cit. hlm. 28-29.

⁴⁰ Ibid.

Permenkes No. 32 Tahun 2017 menetapkan bahwa parameter kualitas air harus memenuhi baku mutu fisik, kimia, dan biologi tertentu yang terdiri dari parameter wajib dan parameter tambahan. Sesuai dengan peraturan ini, air terkait higiene-sanitasi didefinisikan sebagai air yang digunakan untuk menjaga kebersihan diri seperti mandi, menggosok gigi, mencuci tangan, membersihkan peralatan makan, dan mencuci pakaian⁴¹.

Selanjutnya pada tahun 2023, ketentuan Permenkes No. 32 Tahun 2017 dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan No. 2 Tahun 2023 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2014 tentang Kesehatan Lingkungan (“Permenkes No. 2 Tahun 2023”). Hal tersebut tidak terlepas dari amanat dan target yang dimandatkan kepada pemerintah Indonesia untuk SDGs *goal* 6.1 yaitu mencapai 100 % akses air minum aman, maka kualitas air minum merupakan hal penting yang perlu dijamin pemenuhannya dan karenanya perlu dilakukan pengawasan kualitas Air Minum⁴².

Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2014 tentang Kesehatan Lingkungan (“PP No. 66 Tahun 2014”), menyebutkan bahwa kualitas lingkungan yang sehat ditentukan melalui pencapaian atau pemenuhan Standar Baku Mutu Kesehatan Lingkungan (SBMKL) dan Persyaratan Kesehatan melalui media lingkungan di permukiman, tempat kerja, tempat rekreasi, dan Tempat Fasilitas Umum. Oleh karenanya, perlu dilakukan pengendalian pencemaran dan sarana bangunan dan vektor dan binatang pembawa penyakit. Pengendalian pencemaran media lingkungan melalui upaya penyehatan, pengamanan dan pengendalian agar memenuhi SBMKL dan persyaratan Kesehatan.⁴³

⁴¹ Miftahul Djana, (2023), “Analisis Kualitas Air dalam Pemenuhan kebutuhan Air Bersih di kecamatan Natar Hajimena Lampung Selatan” *Jurnal Redoks Program Studi Teknik Kimia Universitas PGRI Palembang*, Vol. 8 No. 1, hlm. 81-82.

⁴² Bab I Pendahuluan, Lampiran Peraturan Menteri No. 2 Tahun 2023 tentang Peraturan Pelaksana No. 66 Tahun 2014 tentang Kesehatan Lingkungan. Hlm. 27

⁴³ Bab I Pendahuluan, Lampiran Peraturan Menteri No. 2 Tahun 2023 tentang Peraturan Pelaksana No. 66 Tahun 2014 tentang Kesehatan Lingkungan. Hlm. 28

Permenkes No. 2 Tahun 2023 sebagai peraturan pelaksana dari PP No. 66 Tahun 2014, mengatur SBMKL dan persyaratan kesehatan air yang diatur dalam Pasal 5 Permenkes No. 2 Tahun 2023 bahwa SBMKL media air meliputi air minum; air untuk keperluan higienie dan sanitasi; air untuk kolam renang, air *Solus Per Aqua* (SPA), dan air untuk permandian umum terdiri atas unsur fisik, biologi, Kimia, dan radioaktif. Adapun persyaratan kesehatan pada air terdiri atas:

1. air dalam keadaan terlindung dari sumber pencemaran, Binatang Pembawa Penyakit, dan tempat perkembangbiakan Vektor;
2. aman dari kemungkinan terkontaminasi;
3. pengolahan, pewadahan, dan penyajian untuk Air Minum harus memenuhi prinsip higienie dan sanitasi.

Selanjutnya dalam Lampiran Permenkes No. 32 Tahun 2017 menguraikan lebih lanjut mengenai SBMKL dan persyaratan kesehatan pada media air, yaitu:⁴⁴

1. Air Minum

Air minum adalah air yang melalui pengolahan atau tanpa pengolahan yang memenuhi syarat Kesehatan dan dapat langsung diminum. Air minum digunakan untuk keperluan minum, masak, mencuci peralatan makan dan minum, mandi, mencuci bahan baku pangan yang akan dikonsumsi, perturasan dan ibadah. Acuan air minum aman dengan SBMKL dituangkan dalam beberapa parameter meliputi parameter fisik, parameter mikrobiologi, parameter kimia serta radioaktif. SBMKL media air minum sebagai acuan bagi penyelenggara Air Minum, petugas sanitasi lingkungan di puskesmas, dinas Kesehatan provinsi, dinas Kesehatan kabupaten/kota, pemangku kepentingan terkait.

⁴⁴ Bab II Standar Baku Mutu Kesehatan Lingkungan (SBMKL) dan Persyaratan Kesehatan Air, Udara, Tanah, Pangan, Sarana dan Bangunan, Vektor dan Binatang Pembawa Penyakit, Lampiran Peraturan Menteri No. 2 Tahun 2023 tentang Peraturan Pelaksana No. 66 Tahun 2014 tentang Kesehatan Lingkungan. Hlm. 29-40

Persyaratan Kesehatan air minum yang diperuntukan bagi keperluan permukiman, tempat kerja, tempat rekreasi serta tempat fasilitas umum, terdiri dari:

a. Air dalam keadaan terlindung,

Air dalam keadaan terlindung apabila:

- 1) Bebas dari kemungkinan kontaminasi mikrobiologi, fisik, kimia (bahan berbahaya dan beracun, dan/atau limbah B3);
- 2) Sumber sarana dan transportasi air terlindungi (akses layak) sampai dengan titik rumah tangga. Jika air bersumber dari sarana air perpipaan, tidak boleh ada koneksi silang dengan pipa air limbah di bawah permukaan tanah. Sedangkan jika air bersumber dari sarana non perpipaan, sarana terlindungi dari sumber kontaminasi limbah domestik maupun industry.
- 3) Lokasi sarana air minum berada di dalam rumah atau halaman rumah.
- 4) Air tersedia setiap saat.

b. Pengolahan, pewadahan, dan penyajian harus memenuhi prinsip higiene dan sanitasi

Pengolahan, pewadahan, dan penyajian dikatakan memenuhi prinsip higiene dan sanitasi jika menggunakan wadah penampung air yang dibersihkan secara berkala; dan melakukan pengolahan air secara kimli dengan menggunakan jenis dan dosis bahan kimia yang tepat. Jika menggunakan kontatner sebagai penampung air harus dlbersihkan secara berkala minimal 1 (satu) kali dalam seminggu.

2. Air untuk Keperluan Higiene dan Sanitasi

Air untuk keperluan higiene dan sanitasi adalah air yang digunakan untuk keperluan higiene perorangan dan/ atau rumah tangga. Penerapan SBMKL media Air untuk Keperluan Higiene dan sanitasi diperuntukkan bagi rumah tangga yang mengakses secara mandiri atau yang memiliki sumber air

sendiri untuk keperluan sehari-hari. Persyaratan Kesehatan Air untuk keperluan higiene dan sanitasi terdiri atas:

a. Air dalam keadaan terlindung

Air dalam keadaan terlindung apabila:

- 1) Bebas dari kemungkinan kontaminasi mikrobiologi, fisik, kimia (bahan berbahaya dan beracun, dan/atau limbah B3).
- 2) Sumber sarana dan transportasi air terlindungi (akses layak) sampai dengan titik rumah tangga. Jika air bersumber dan sarana air perpipaan tidak boleh ada koneksi silang dengan pipa air limbah di bawah permukaan tanah. Sedangkan Jika air bersumber dari sarana non perpipaan, sarana terlindung dari sumber kontaminasi limbah domestik maupun industri.
- 3) Lokast sarana Air Minum berada di dalam rumah atau halaman rumah.
- 4) Air tersedia setiap saat.

b. Pengolahan, pewadahan, dan penyajian harus memenuhi prinsip higiene dan sanitasi

Pengolahan, pewadahan, dan penyajian dika akan memenuhi prinsip higiene dan sanitasi jlka menggunakan wadah penampung air yang dibersihkan secara berkala; dan melakukan pengolahan air secara kirnia dengan menggunakan jenis dan dosis bahan kimia yang tepat. Jika menggunakan kontainer sebagai penampung air barns dibersihkan secara berkala mininum 1 kali dalam seminggu,

3. Air Kolam Renang

SBMKL untuk media air kolam renang meliputi parameter fisik, biologi, dan kimia. Adapun persyaratan Kesehatan, yaitu:

- a) Air dalam keadaan terlindung dari sumber pencemaran, binatang pembawa penyakit, dan tempat perkembangbiakan vektor.

b) Aman dari kemungkinan kontaminasi.

a. Air SPA

SBMKL untuk media air SPA meliputi parameter fisik, biologi, dan kimia. Adapun persyaratan kesehatan, yaitu:

- 1) Air dalam keadaan terlindung dari sumber pencernaran, binatang pembawa penyakit dan tempat perkembangbiakan vektor.
- 2) Aman dari kemungkinan kontaminasi.

b. Air Permandian Umum

SBMKL untuk media air permandian umum meliputi parameter fisik, biologi, dan kimia. Adapun persyaratan kesehatan, yaitu:

- 1) Air dalam keadaan terlindung dari sumber pencernaan, binatang pernbawa penyakit dan tempat perkembangbiakan vektor.
- 2) Aman dari kemungkinan kontaminasi.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa SDGs merupakan agenda pembangunan global yang meneruskan prioritas-prioritas pembangunan MDGs yang salah satunya mengenai air bersih. Konsekuensi dari keikutsertaan Negara Indonesia dalam mendatangi MDGs yang kini dilanjutkan dengan program SDGs, dibentuk suatu kebijakan Negara mengenai sumber daya air yaitu UUNo. 7 Tahun 2004. Selanjutnya, pemerintah Indonesia membuat kebijakan peraturan pelaksana yaitu PP No. 16 Tahun 2005. Dalam pelaksanaannya, Pemerintah melalui Departemen Pekerjaan Umum mencanangkan produk perusahaan air minum yaitu PDAM yang ada di Indonesia ini tidak hanya memproduksi air bersih tetapi meningkatkan menjadi air minum. Selain PDAM, kegiatan pembangunan sarana air minum yang telah dilaksanakan adalah Program Penyedia Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS). Tujuannya dari

program tersebut yaitu untuk meningkatkan pencapaian SDGs untuk masyarakat yang kurang terlayani termasuk masyarakat berpendapatan rendah di wilayah pedesaan terutama wilayah pesisir untuk menciptakan pelayanan air bersih layak konsumsi dan sanitasi yang berkelanjutan. Penyediaan air bersih yang layak minum bagi masyarakat di desa berpedoman pada ketentuan mengenai sistem penyediaan air minum yaitu PP No. 122 Tahun 2015.

Peruntukan air yang layak dikonsumsi berdasarkan standard kualitas air bersih diatur pada Permenkes RI No. 416/Menkes/per / IX/1990, namun dalam perkembangannya ketentuan Permenkes RI No. 416/Menkes/per /IX/1990 dicabut berdasarkan Permenkes No. 32 Tahun 2017. Selanjutnya pada tahun 2023, ketentuan Permenkes No. 32 Tahun 2017 dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Permenkes No. 2 Tahun 2023. Hal tersebut tidak terlepas dari amanat dan target yang dimandatkan kepada pemerintah Indonesia untuk tujuan SDGs yaitu mencapai 100 % akses air minum aman.

Daftar Pustaka

Jurnal :

- Alfaien. Noor Isna, Ahmad Mulyadi Kosim, Khaidir Fadil. (2023). “Upaya Meningkatkan Kualitas Pendidikan Agama Islam Di Indonesia” *Edupedia: Jurnal Studi Pendidikan dan Pedagogi Islam*, Vol. 7 No. 2.
- Ardharani. Yulinda. (2017). “Penataan Penegakan Hukum Lingkungan pada Pembangunan Infrastruktur dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan” *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4 No. 1.
- Az-Zahra. Hafizha Nurazizah, Ridho Assamady, Rizky Agung Pratama, Rizki Purnaini. (2023). “Inovasi Alat Pengolahan Air Berbasis Portable untuk Air Sumur Gali Menjadi Air Bersih” *Jurnal Teknologi Lingkungan Lahan Basah*, Vol. 11, No. 2

- Baidhowie. Bagus. (2020). "Peran Pemerintah Desa dalam menyediakan Kebutuhan Air Bersih di Desa Long Tesak Kecamatan Muara Ancalong Kabupaten Kuati Timur" *eJournal Ilmu Pemerintahan*, 8 (1).
- Cahyani. Ferina Ardhi. (2020). "Upaya Peningkatan daya Dukung Lingkungan Melalui Penerapan Prinsip Sustainable Develoment Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup" *Indonesian State Law Review*, Vol. 2, No. 2.
- Djana. Miftahul. (2023). "Analisis Kualitas Air dalam Pemenuhan kebutuhan Air Bersih di kecamatan Natar Hajimena Lampung Selatan" *Jurnal Redoks Program Studi Teknik Kimia Universitas PGRI Palembang*, Vol. 8 No. 1.
- Hapsoro. Nur Arief, Kresensia Bnagun. (2020). "Perkembangan Pembangunan Berkelanjutan Dilihat dari Apek Ekonomi di Indonesia" *Lakar: Jurnal Arsitektur*, Vol. 03 No. 02.
- Harmayati, Tessa Shasrini, Sy. Sarah Alwiah, Athasyafa Ramadhan, Gryanda Wahyu Sugeng. (2023). "Uji Kelayakan Air Minum di Desa Kampung Pinang Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar" *Dinamisa: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*.
- Haqqi. Musa Muhajir. (2022). "Konsep Pembangunan Berkelanjutan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 31, No. 1.
- Humaida. Nida, Miftahul Aula Sa'adah, Huriyah, Najminur Hasantun Nida. (2020). "Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan dalam Perspektif Islam" *Khazanah: Jurnal Studi Isalam dan Humaniora*, Vol. 18 (1).
- Kusumaputra. Ardhiwinda (2021). "Dekonstruksi Pembangunan Berkelanjutan Melalui Otonomi Daerfah dalam Pengelolaan Sumber Daya Air Pasca Omnibus Law" *Litra: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria*, Vol. 1 No. 1.

- Maulidyna. Shafira Arizka. (2020). "Politik Hukum Lingkungan dalam Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan di Indonesia" *Simbur Cahaya*, Vol. XXIX No. 2.
- Natalia. Angga, Erine Nur Maulidya. (2023). "Aktualisasi Empat Pilar Sustainable Development Goals (SDGs) Di Perdesaan Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan" *JlIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 8 No. 1.
- Nofrizal, Robi Agung Saputra. (2021). "Analisis Kebutuhan dan Ketersediaan Air Bersih di Wilayah Kecamatan Tigo Nagari Kabupaten Pasaman" *Rang Teknik Journal*, Vol. 4 No. 2.
- Pratama. Nanda Bhayu, Eko Priyo Purnomo, Agustiyara. (2020). "Sustainable Development Goals (SDGs) dan Pengentasan Kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta" *Sosihumaniora: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol. 6 (2).
- Rahmida. (2012). "Kebijakan Negara Tentang Privatisasi dalam Pengelolaan Sumber Daya Air dalam Relevansinya dengan Keadilan Sosial Ekonomi" *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6, No. 3.
- Riadi. Slamet. (2023). "Fakta Ekologi Vol. 1 Krisis Air, Perempuan, dan Kota" *Walhi Sulawesi Selatan: Fakta Ekologi*, Vol. 1 Maret.
- Setianingtiyas. Retno, M. Baiquni, Andri Kurniawan. (2019). "Pemodelan Indikator Tujuan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia" *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, Vol. 27 No. 2.
- Syahputra. Hasan Warso. (2021). "Proses Integrasi dan Implementasi Sustainable Development Goals (SDGs) dalam Pengentasan Kemiskinan di Provinsi Riau" *JSDMU: Jurnal Sumber Daya Manusia Unggul*, Vol. 2 No. 1.

Yorisca. Yenny. (2020). “Pembangunan Hukum yang Berkelanjutan: Langkah Penjamin Hukum dalam Mencapai Pembangunan Nasional yang Berkelanjutan” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17 No. 1.

Buku :

Budiardjo, Miriam. (2010). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Mukhlis dan Lutfi Mustafa. (2010). *Hukum Administrasi Lingkungan Kontemporer*. Malang: Setara Press.

Yulaswati. Vivi. et.al (Eds.). (2020). *Pedoman Teknis Penyusunan Rencana Aksi Edisi II – Tujuan Pembangunan Berkelanjutan / Sustainable Development Goals (SDGs)*. Jakarta: Kedeputan Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya Alam, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Terintegrasi pula dengan RPJMN 2020-2024.

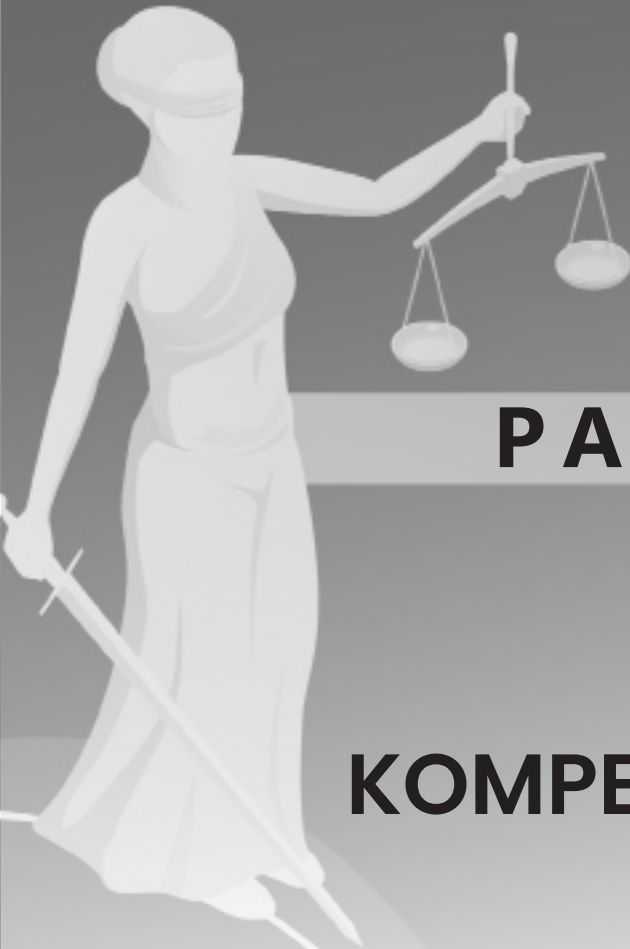
Internet :

Zakila Cahya Ronika, Allegra Dorothy Xaviera Manulang, Dwi Desi Yai Tarina, “Penyediaan Air Bersih dan Sanitasi dalam Pembangunan Berkelanjutan”. <https://www.researchgate.net/publication/361217002>. Diakses pada tanggal 17 Juli 2023

Bappenas, “Air Bersih dan Sanitasi Layak, Menjamin Ketersediaan serta Pengelolaan Air Bersih dan Sanitasi Berkelanjutan untuk Semua”, <https://sdgs.bappenas.go.id/tujuan-6/>. Diakses pada tanggal 17 Juli 2023.

Workshop Kolaborasi Peningkatan Sarana Air Minum di Indonesia. “Bersama Mewujudkan 100% Akses Air Minum Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. <https://pamsimas.pu.go.id/bersama-mewujudkan-100-akses-air-minum-bagi-seluruh-rakyat-indonesia/>. Diakses pada tanggal 19 Agustus 2023

TEMA
HUKUM ADMINISTRASI
NEGARA



PANEL

2

PTUN DAN
KOMPETENSINYA

HAKIKAT PENYANDERAAN (*GIJZELING*) SEBAGAI ALAT PAKSA BADAN BAGI PEJABAT/ PEJABAT TUN UNTUK MELAKSANAKAN PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MENCIPTAKAN KEADILAN ADMINISTRASI

Basuki Kurniawan

Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember

Email: basukikurniawan.syariah@uinkhas.ac.id

Abstrak

Eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara belum dilaksanakan secara maksimal. Perubahan UU PTUN selama dua kali masih belum bisa memberikan keadilan administrasi dan kepastian hukum kepada Masyarakat. Hakikat Penyanderaan menjadi dasar yang perlu dilaksanakan karena eksekusi putusan PTUN yang belum dieksekusi. Seperti halnya sengketa pajak yang melaksanakan putusan Peradilan Pajak dengan menerapkan penyanderaan (*gijzeling*) bagi WP yang tidak mematuhi putusan Pengadilan. Metode penelitian menggunakan yuridis normative. Penelitian ini menghasilkan temuan bahwa Akibat tidak dilaksanakannya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut secara penuh adalah karena terjadi pergantian Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan oleh Gubernur Jawa Timur, sehingga Penggugat tidak lagi menduduki jabatan tersebut. Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya perlu mengadakan musyawarah antara Penggugat dan Tergugat untuk menentukan besaran ganti rugi. Jika kesepakatan mengenai besaran ganti

rugi tidak tercapai, maka aturan dalam Pasal 120 ayat (3) Undang-Undang No. 5 tahun 1986 menetapkan bahwa besaran ganti rugi diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 1991. Meskipun Penggugat telah menang dalam putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap, namun Bupati Pamekasan belum melaksanakan putusan tersebut. Kemungkinan besar, ada beberapa putusan PTUN lain di Indonesia yang juga belum dieksekusi oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam hal ini, kepastian hukum menjadi sangat penting untuk memberikan keadilan administrasi bagi masyarakat. Untuk melaksanakan putusan PTUN, metode penyanderaan atau *gijzeling* menjadi diperlukan, terutama berdasarkan ketentuan dalam UU No. 5/1986 jo. UU No. 9/2004 jo. UU No. 51 Tahun 2009. Dengan adanya mekanisme ini, diharapkan putusan PTUN dapat dilaksanakan dengan lebih efektif dan memastikan kepatuhan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara terhadap putusan pengadilan.

Kata kunci: *Eksekusi, Putusan PTUN, Penyanderaan (gijzeling)*

Latar Belakang

Putusan Pengadilan cq Peradilan Tata Usaha Negara untuk seterusnya disingkat PTUN harus dilaksanakan oleh pihak yang dinyatakan kalah. PTUN merupakan sebuah institusi Negara yang diberikan kewenangan oleh Konstitusi Indonesia¹ untuk memberikan keadilan kepada masyarakat dalam ranah hukum tata usaha negara. Setiap warga negara dapat menggugat ke PTUN apabila haknya dilanggar oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk seterusnya di singkat Pejabat TUN. Proses

¹ "Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku VI Kekuasaan Kehakiman, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 24" dan seterusnya. UU 14 /1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman kemudian diubah dengan disahkannya UU 4/2004, dan terakhir diubah dengan UU 48/ 2009 tentang *kekuasaan Kehakiman Indonesia*, UU tentang Kekuasaan Kehakiman, UU 48/ 2009 (LN RI Tahun 2009 No. 157, TLN No. 5076). Selanjutnya disebut UU Kekuasaan Kehakiman 2009.

persidangan yang menghasilkan putusan tersebut, harus dilaksanakan oleh seluruh pihak, terlebih lagi pihak yang kalah dalam persidangan di PTUN.²

Fakta yang terjadi yakni tidak semua putusan PTUN dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat TUN yang kalah digugat. Hal ini menjadi permasalahan yang belum selesai di dalam pelaksanaan eksekusi putusan PTUN. Badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang kalah dalam sengketa administrasi di PTUN tidak melaksanakan putusan PTUN, meskipun dalam regulasi Indonesia³ sudah diatur bagaimana pelaksanaan eksekusi putusan PTUN seperti adanya *dwangsom* (uang paksa). Maka perlu sekali alternatif eksekusi putusan agar Badan atau Pejabat TUN yang kalah dalam persidangan PTUN bersedia melaksanakan putusan PTUN.

Kepatuhan pejabat TUN dalam menjalankan putusan PTUN juga terjadi di PTUN Mataram, dimana pihak Penggugat terdiri dari H. Lalu Wiratmaja, S.H., dan M. Bajuri Najamudin, S.H. (Para Penggugat), yang berhadapan dengan KPU Lombok Tengah (Tergugat) serta H. Moh. Suhaili FT, S.H. dan Drs. Lalu Normal Suzana (Tergugat II intervensi 1 dan 2). Sengketa ini berkaitan dengan Surat Keputusan (beschikking) dari KPU Lombok Tengah Nomor 27 Tahun 2010. Isi dari keputusan KPU tersebut adalah mengenai Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Lombok Tengah Tahun 2010 atas nama H. Moh. Suhaili FT, S.H. dan Drs. Lalu Normal Suzana yang ditetapkan pada tanggal 21 April 2010.⁴

² "Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara, Kepatuhan Pejabat dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*, (Medan: Penerbit Pustaka Bangsa Pers, 2011), 76"

³ "Ketentuan mengenai hukum materiil dan hukum formil dari Peradilan Tata Usaha Negara ini kemudian diatur dalam UU No. 5/ 1986, kemudian diubah pertama menjadi UU No. 9/2004 dan diubah kembali dalam perubahan UU 51/2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang 5/ 1986 tentang PTUN"

⁴ Firzhal Arzhi Jiwantara & Gatot Dwi Hendro Wibowo, *Kekuatan Eksekutorial Putusan PTUN dan Implikasi dalam Pelaksanaannya*, (Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan), 167.

Permasalahan yang mendasari dalam kasus ini adalah bahwa pihak tergugat tidak mematuhi putusan PTUN Mataram yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Putusan PTUN tersebut berisi pencabutan Surat Keputusan KPU Lombok Tengah Nomor 27 Tahun 2010 yang menetapkan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Lombok Tengah Tahun 2010 atas nama H. Moh. Suhaili FT, S.H. dan Drs. Lalu Normal Suzana..⁵

Berdasarkan atas contoh kasus tersebut, dapat digambarkan bahwa Badan atau Pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan PTUN yang mangalahkannya, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa masih memiliki kesadaran hukum yang kurang. Selain itu menjadi gambaran tentang penegakan hukum di Indonesia, lebih khusus lagi pada lembaga PTUN. Ditambah lagi dengan keadaan tersebut jika dikaitkan dengan aspek hukum maka dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum pada PTUN tidak mencapai tujuan dan asas hukum yang pasti/yakni kepastian hukum.⁶

Undang-Undang tentang Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara (UU PERATUN) beserta peraturan pelaksanaannya telah menyediakan mekanisme bagi Badan atau Pejabat TUN yang enggan patuh pada putusan PTUN, namun dinilai bahwa mekanisme tersebut belum efektif. Salah satu mekanisme dalam regulasi eksekusi putusan adalah melalui pengumuman di media massa cetak setempat, namun hal ini hanya dapat diterapkan oleh PTUN jika pejabat TUN tidak mengindahkan perintah ketua pengadilan untuk segera melaksanakan putusan

⁵ *Ibid.*

⁶ "Prinsip adanya PTUN adalah supaya adanya kontrol yudisial dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik menjadi lebih jelas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ketika suatu putusan PTUN tidak memiliki kekuatan eksekutorial, bagaimana mungkin hukum dan masyarakat dapat mengawasi jalannya pemerintah yang dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, lihat Irfan Fachruddin, *Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, Makalah, disampaikan pada Rakerda Mahkamah Agung Republik Indonesia Bidang Peradilan Tata Usaha Negara Wilayah Sumatera, pada tanggal 2 November 2009 di Medan, 1."

PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap. Pengumuman ini dilakukan sebelum upaya paksa seperti pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dan/atau sanksi administratif diberlakukan. Pengumuman tersebut bertujuan sebagai peringatan bagi pejabat TUN yang tidak mematuhi kewajiban yang diamanatkan dalam putusan PTUN yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Isi dari pengumuman tersebut juga dapat mencantumkan konsekuensi lebih lanjut jika perintah tersebut diabaikan oleh pejabat TUN. Tujuannya adalah memberikan tekanan psikologis agar pejabat TUN melaksanakan kewajibannya sesuai putusan PTUN, guna menjaga hukum dan keadilan, serta menjaga reputasi dan kewibawaan PTUN. Namun, pelaksanaan pengumuman di media massa setempat yang dilakukan oleh panitera setelah perintah ketua PTUN diabaikan oleh Badan atau Pejabat TUN masih menjadi masalah yang perlu diatasi.⁷

Pelaksanaan eksekusi putusan PTUN cukup disayangkan karena dibentuknya PTUN belum dapat memberi kepastian hukum dan keadilan bagi kalangan masyarakat terkait pelayanan di bidang administrasi pemerintahan. Oleh sebab itulah untuk memusatkan pengawasan yudisial dalam menjalankan roda pemerintahan sesuai dengan regulasi yang berlaku maka putusan PTUN harus memiliki kekuatan eksekutorial. Hal ini disebabkan karena masyarakat tidak dapat mengawasi pemerintahan yang dijalankan oleh pejabat yang memiliki wewenang.⁸

Ketidakpatuhan Badan atau Pejabat TUN atas putusan PTUN, dan alat paksa yang tersedia (uang paksa, pelaporan secara berjenjang, dan pengumuman di media massa) tidak efektif, maka ada alat upaya paksa yang lain yakni *gijzeling*. *Gijzeling* atau paksa badan sudah diterapkan di PTUN Thailand, yang mana hal tersebut dapat menjadi terobosan hukum untuk

⁷ *Ibid*, 39.

⁸ "Aryanto, *Pengawasan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi oleh Komisi Yudisial*, (ADIL: Jurnal Hukum, 2019), 283-311."

diterapkan di Indonesia sebagai alternatif alat paksa badan atau pejabat TUN melaksanakan putusan PTUN.

Untuk memastikan kepatuhan pejabat terhadap putusan PTUN, diperlukan mekanisme sanksi yang diberlakukan secara personal kepada pejabat tersebut, bukan kepada institusi tempatnya bekerja. Salah satu contoh mekanisme sanksi yang dapat diterapkan adalah pembebanan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) secara pribadi kepada pejabat, dengan mengikuti mekanisme yang berlaku dalam hukum acara perdata secara *mutatis mutandis*. Dengan cara ini, jika upaya paksa berupa pembayaran uang paksa tidak dilaksanakan, maka aset pribadi pejabat dapat disita. Selain itu, opsi lain yang dapat dipertimbangkan adalah memberlakukan sanksi pidana bagi pejabat yang menolak untuk melaksanakan perintah hakim, dengan mengacu pada pasal yang mengatur tentang penghinaan terhadap badan peradilan (*contempt of court*) seperti yang diterapkan di Negara Thailand. Dengan adanya sanksi pidana tersebut, diharapkan para pejabat akan berpikir ulang untuk mengabaikan putusan PTUN.

Dengan implementasi mekanisme sanksi yang tepat, diharapkan kepatuhan pejabat terhadap putusan PTUN dapat lebih dipastikan, sehingga integritas dan kredibilitas lembaga peradilan dapat terjaga dengan baik.. Keberadaan lembaga eksekutorial/ penyanderaan (*gijzeling*) dalam yurisdiksi menjadikan posisi PTUN dalam menegakkan sengketa Tata Usaha Negara akan semakin maksimal dan sejalan dengan tujuan yang di cita-citakan yakni keadilan administrasi. Pentingnya lembaga eksekutorial, terlebih lagi dengan penerapan penyanderaan (*gijzeling*) dalam sistem hukum administrasi seperti halnya dilaksanakan dalam sengketa pajak di suatu negara sangat dibutuhkan untuk penegakan hukum yang memberikan kepastian hukum kepada seluruh masyarakat.

Perumusan Masalah

Hakikat eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memberikan keadilan administrasi dan kepastian hukum bagi Masyarakat ?

Metode Penelitian

Fokus utama dari penelitian ini adalah tentang kebutuhan akan penyanderaan sebagai metode paksa yang digunakan oleh badan atau pejabat TUN untuk menjalankan putusan PTUN. Oleh karena itu, pendekatan yang digunakan dalam menghadapi permasalahan ini tidak bisa dipisahkan dari pendekatan berorientasi pada kebijakan. Sehingga, penelitian ini bertujuan untuk mempelajari kewenangan eksekutorial terhadap putusan PTUN, baik dalam konteks hukum yang berlaku saat ini (*ius constitutum*) maupun dalam konteks hukum yang diharapkan (*hukum yang dicita-citakan*).

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini mengadopsi pendekatan penelitian yang bersifat normatif-yuridis, di mana data sekunder seperti bahan-bahan hukum, terutama bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dianalisis dengan memahami hukum sebagai kumpulan peraturan atau norma-norma positif dalam sistem perundang-undangan yang mengatur kehidupan manusia. Metode penelitian hukum normatif ini mencakup: (1) penelitian terhadap asas-asas hukum, dan (2) penelitian terhadap sistematika hukum.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian jenis yuridis-normatif pada dasarnya bertujuan untuk mengkaji suatu ketentuan atau aturan hukum. Pendekatan penelitian ini dilakukan dengan tujuan agar peneliti dapat memperoleh informasi dari berbagai aspek guna mengidentifikasi isu-isu yang memerlukan jawaban. Adapun pendekatan penelitian ini mencakup:

Pendekatan perundang-undangan, pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang diketengahkan.⁹ Pada penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah dengan menyelidiki seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penggunaan penyanderaan sebagai alat paksa oleh badan atau pejabat tata usaha negara untuk melaksanakan putusan peradilan tata usaha negara. Penelitian mencakup undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden yang terkait. Tujuannya adalah untuk menemukan alat paksa yang digunakan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam menjalankan putusan peradilan tata usaha negara.

Pendekatan konseptual, atau *conceptual approach*, digunakan dalam penelitian ini. Pendekatan ini berfokus pada analisis berdasarkan aturan yang ada. Untuk mengimplementasikan pendekatan ini, peneliti akan menggunakan konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang telah diajukan oleh sarjana hukum dan relevan dengan isu hukum yang sedang diteliti.¹⁰ Merujuk pada penjelasan tersebut, maka pendekatan konseptual pada penelitian ini digunakan untuk mencari fungsionalisasi *gijzeling* sebagai alat paksa badan atau pejabat tata usaha negara untuk melaksanakan putusan peradilan tata usaha negara menurut pandangan sarjana hukum dan para ahli, serta guna menemukan konsep alat paksa badan atau pejabat TUN untuk melaksanakan putusan PTUN yang dapat ditemukan di dalam literatur buku, jurnal, dan artikel lainnya. Terkait demikian, maka pendekatan ini diperlukan guna memecahkan isu hukum terkait apakah fungsionalisasi *gijzeling* sebagai alat paksa badan atau pejabat tata usaha negara untuk melaksanakan putusan peradilan tata usaha negara.

⁹ *Ibid*, 110

¹⁰ *Ibid*, 115.

3. Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum yang bersifat normatif selalu memberikan perhatian khusus pada penggunaan sumber data sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini dapat dikelompokkan menjadi tiga kategori, yaitu bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.¹¹ Dalam penelitian ini, data sekunder yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, meliputi :
 - 1) Konstitusi Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LN RI Tahun 1986 No. 77, TLN No. 3344) sebagaimana diubah dengan No. 9 Tahun 2004 (LN RI Tahun 2004 No. 35, TLN No. 4380) dan perubahan kedua kali terakhir dengan UU No. 51/ 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 5/ 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- b. Bahan hukum sekunder didapatkan dari buku-buku tentang eksekusi putusan PTUN, jurnal, penelitian yang berhubungan tentang perlunya penyanderaan (gijzeling) dalam suatu eksekusi putusan PTUN.

Eksekusi terhadap Keputusan Badan/Pejabat TUN yang telah dinyatakan batal

Eksekusi putusan PTUN dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu eksekusi putusan yang melibatkan kewajiban sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 97 ayat (9) sub a, yakni pencabutan KTUN yang terkait, dan eksekusi putusan yang mengandung kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (9) sub b dan c Undang-Undang. Kedua jenis eksekusi tersebut meliputi: (b) pencabutan KTUN yang terkait dan penerbitan KTUN yang baru; atau (c)

¹¹ Ibid.

penerbitan KTUN dalam kasus gugatan yang didasarkan pada Pasal 3 UU PTUN.¹²

Beberapa tahap dalam upaya eksekusi putusan PTUN menurut perubahannya yang terakhir sebagaimana yang dimaksud pasal 116 UU 51/2009 yakni sebagai berikut:

1. Eksekusi putusan PTUN melalui Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan;
2. Eksekusi putusan PTUN melalui intansi atasan;
3. Eksekusi putusan PTUN melalui pembayaran sejumlah uang paksa (*dwangsom*).
4. Eksekusi putusan PTUN berupa sanksi administrasi;
5. Eksekusi putusan PTUN melalui pengumuman di media massa cetak;
6. Pengajuan surat permohonan kepada Presiden untuk memerintahkan pejabat TUN yang tidak mau melaksanakan putusan PTUN untuk melaksanakannya.

1. Eksekusi putusan PTUN melalui Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang Bersangkutan

Apabila putusan PTUN berisi kewajiban pencabutan KTUN terhadap Tergugat, maka eksekusi putusan akan dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 116 Ayat (2) UU No. 5 tahun 1986, yaitu empat bulan setelah putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap sesuai dengan ketentuan Pasal 116 Ayat (1) telah dikirimkan. Jika dalam waktu tersebut Tergugat tidak melaksanakan kewajibannya, maka KTUN yang menjadi sengketa tidak akan memiliki kekuatan hukum lagi.¹³

Badan atau pejabat TUN wajib melaksanakan putusan PTUN sesuai dengan ketentuan Pasal 97 ayat (8) dan ayat (9) huruf a, b, dan c yang pada pokoknya menyatakan bahwa dalam hal

¹² "Ismail Ramadan, *Eksekutabilitas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara, op.cit*, h. 52"

¹³ *Ibid*, h. 53.

gugatan dikabulkan putusan PTUN menetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat TUN berupa:

- a. Pencabutan keputusan TUN yang bersangkutan. Ini merupakan keputusan TUN yang bersifat positif yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN diwajibkan kepadanya untuk dicabut karena telah dinyatakan batal oleh PTUN.¹⁴
- b. Pencabutan keputusan TUN yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan TUN yang baru. Ini merupakan keputusan TUN yang bersifat positif oleh Pengadilan kepada badan atau pejabat TUN selaku tergugat selain dibebankan kewajiban untuk mencabut keputusan yang dikeluarkan tersebut, badan atau pejabat TUN dibebankan kewajiban untuk mengeluarkan keputusan baru.¹⁵
- c. Menerbitkan keputusan TUN yang baru

Penggugat telah mengajukan permohonan agar dikeluarkan suatu keputusan yang dimohonkan kepada badan atau pejabat TUN, akan tetapi badan atau pejabat TUN diam tidak mengeluarkan surat keputusan. Sikap diam itu dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan yang bersifat fiktif negatif. Apabila gugatan penggugat dikabulkan oleh PTUN, maka PTUN dalam amar putusannya mewajibkan kepada badan atau pejabat TUN selaku tergugat untuk mengeluarkan keputusan yang dimohonkan oleh penggugat tersebut.¹⁶

2. Eksekusi putusan PTUN melalui Instansi Atasan

Mekanisme eksekusi putusan PTUN melalui instansi atasan diterapkan ketika terdapat putusan yang berisi kewajiban, sebagaimana diatur dalam Pasal 97 Ayat (9) sub b dan c. Putusan tersebut mencakup (b) pencabutan KTUN yang terkait dan

¹⁴ "Ali Abdullah M, Teori&Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen, *op.cit*, h. 183"

¹⁵ *Ibid*, h. 183

¹⁶ *Ibid*, h. 183.

menerbitkan KTUN yang baru, atau (c) penerbitan KTUN dalam kasus gugatan yang didasarkan pada Pasal 3, Pasal 97 ayat (10), yaitu kewajiban yang ditetapkan dalam ayat (9) dapat disertai dengan pembebanan ganti rugi, dan pasal 97 ayat (11).

Dalam situasi di mana putusan Pengadilan berkaitan dengan masalah kepegawaian, eksekusi putusan mengikutsertakan pemberian rehabilitasi, selain kewajiban sebagaimana diatur dalam ayat (9) dan ayat (10), sesuai dengan ketentuan dalam pasal 97 ayat (11). Ketika terjadi ketidakpatuhan dari badan atau pejabat TUN dalam mematuhi putusan tersebut untuk menerbitkan KTUN, dan setelah tiga bulan berlalu tanpa kewajiban tersebut dipenuhi, penggugat dapat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan yang berwenang untuk memerintahkan tergugat agar melaksanakan putusan pengadilan. Jika tergugat tetap menolak untuk mematuhi, langkah selanjutnya akan dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Dalam mekanisme “eksekusi hierarkis,” Ketua Pengadilan mengajukan permohonan tersebut kepada instansi atasan sesuai dengan tingkatan jabatannya. Instansi atasan ini memiliki batas waktu dua bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan untuk memerintahkan badan atau pejabat TUN yang memiliki kewajiban untuk menerbitkan KTUN agar melaksanakan putusan pengadilan. Jika ternyata instansi atasan tersebut tidak mengindahkan pemberitahuan tersebut, maka Ketua Pengadilan dapat mengajukan permohonan ini langsung kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan badan atau pejabat TUN tersebut melaksanakan putusan pengadilan yang bersangkutan. Dengan demikian, mekanisme “eksekusi hierarkis” ini memungkinkan langkah-langkah eksekusi putusan PTUN dilakukan secara berjenjang, dimulai dari instansi atasan langsung hingga pada tingkat pemerintahan tertinggi, yaitu Presiden..¹⁷

¹⁷ *Ibid*, h. 54

3. Eksekusi Putusan PTUN melalui Pembayaran Sejumlah Uang Paksa (*Dwangsom*)

Ketentuan Pasal 116 ayat (4) UU 9/2004 menentukan adanya mekanisme eksekusi putusan PTUN dalam bentuk upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administrative terhadap tergugat (Pejabat TUN) yang tidak melaksanakan putusan PTUN sebagaimana kewajiban yang ditetapkan dalam Pasal 97 sub b dan c.

Dalam kepastakaan hukum administrasi, istilah uang paksa (*dwangsom*) merupakan bagian dari jenis sanksi administrasi yang dikenakan sebagai alternatif untuk paksaan nyata (*bestuursdwang*). Mengenai paksaan nyata (*bestuursdwang*) pasal 6.2.1. AWB: Algemene Wet Bestuursrecht, sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon seperti berikut:¹⁸

“paksaan nyata dirumuskan sebagai Tindakan nyata untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang sedang dilakukan atau telah dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.”

Penerapan uang paksa (*dwangsom*) dalam konteks hukum administrasi merupakan salah satu bentuk dari sanksi administrasi yang dapat diterapkan sebagai alternatif untuk paksaan nyata (*bestuursdwang*) yang dilakukan oleh organ atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan (eksekutif). Sanksi ini memiliki karakteristik yuridis yang bersifat “reparatoir,” dimaksudkan untuk mencegah kerusakan atau kerugian lebih lanjut, dan pada saat yang sama, untuk memulihkan keadaan semula. Hal ini dapat diberlakukan tanpa melalui proses putusan pengadilan.

¹⁸ *Ibid*, h. 55, lihat juga “Philipus M.Hadjo, Penegakan Hukum Adminisitrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, dalam Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak: Sebuah Tanda Mata 70 Tahun Prof Dr. Ateng Syafrudin, SH, Universitas Parahyangan, Cetakan Pertama, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), h. 339.”

Dengan penerapan uang paksa, pihak yang terkena sanksi diwajibkan untuk membayar sejumlah uang jika tidak mematuhi perintah atau keputusan administratif tertentu. Tujuannya adalah untuk mendorong pematuhan terhadap tindakan administratif tanpa harus melibatkan pelaksanaan fisik (seperti tindakan paksaan nyata). Pendekatan ini dapat membantu mempercepat penyelesaian masalah dan mencegah potensi kerusakan atau kerugian lebih lanjut sebelum putusan pengadilan diberlakukan..¹⁹

4. Eksekusi Putusan PTUN berupa sanksi Administrasi.

Ketentuan pasal 116 ayat (3) dan (4) UU 9/2004 dapat dijelaskan bahwa pejabat TUN ditetapkan dalam amar putusan pengadilan harus melaksanakan kewajiban untuk menerbitkan KTUN, ternyata setelah tiga bulan lewat, dan kewajiban itu tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan yang berwenang agar pengadilan memerintahkan untuk melaksanakan putusan (eksekusi) tersebut. Jika tergugat masih tetap tidak mau melaksanakan perintah Pengadilan maka kepada Pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif. Selain sanksi berupa pembayaran uang paksa sebagaimana ketentuan tersebut, pemberian sanksi dapat juga berupa sanksi administrasi. Hakikat sanksi administratif merupakan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan yang dilakukan organ pemerintahan tanpa harus melalui proses peradilan sebagai instrument penegakan hukum administrasi.²⁰

5. Eksekusi Putusan PTUN melalui Pengumuman di Media Massa Cetak.

Ketentuan Pasal 116 ayat (5) menjelaskan bahwa pengumuman eksekusi putusan melalui media massa cetak

¹⁹ *Ibid*, h. 56.

²⁰ *Ibid*, h. 57.

setempat hanya akan diterapkan oleh PTUN jika tergugat, yaitu pejabat TUN, masih menolak untuk mematuhi putusan meskipun telah dikenakan upaya paksa berupa pembayaran uang paksa (dwangsom) dan/atau sanksi administrasi. Eksekusi putusan tersebut merupakan tindakan terakhir yang dilakukan oleh pengadilan untuk memaksa pejabat TUN mematuhi putusan PTUN yang berisi kewajiban, sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c UU 5/1986.

Penerapan eksekusi putusan berupa pengumuman pada media massa cetak didasarkan pada pemikiran untuk memberikan tekanan psikologis pada pejabat TUN yang enggan mematuhi putusan PTUN. Dengan demikian, diharapkan bahwa tindakan ini dapat membawa implikasi positif pada kepercayaan masyarakat terhadap kepatuhan pejabat TUN terhadap hukum, khususnya dalam hal mematuhi putusan PTUN. Selain itu, diharapkan pula bahwa tindakan ini akan mendorong sikap moral dan rasa hormat serta rasa malu bagi pejabat TUN baik di tingkat pusat maupun daerah yang menolak untuk patuh terhadap putusan PTUN.²¹

6. Eksekusi putusan PTUN melalui Penyampaian Surat kepada Presiden

Salah satu poin krusial dalam revisi UU PTUN yang kedua adalah perubahan atau penambahan terhadap mekanisme eksekusi putusan PTUN yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, terutama dalam hal ketentuan Pasal 116 UU PTUN. Tujuan dari perubahan tersebut adalah untuk lebih menguatkan kembali mekanisme eksekusi melalui upaya paksa terhadap pejabat TUN yang enggan secara sukarela mematuhi putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap.

²¹ *Ibid*, h. 59, lihat juga "SF. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Liberty, 2003), h. 345."

Dengan melakukan perubahan atau penambahan pada mekanisme eksekusi putusan, diharapkan dapat meningkatkan efektivitas pelaksanaan putusan PTUN dan menjamin kepatuhan pejabat TUN terhadap hukum. Sebagai hasil dari perubahan tersebut, mekanisme eksekusi menjadi lebih tegas dan kuat dalam menjamin pelaksanaan putusan PTUN secara penuh dan adil.²²

Kendala-Kendala yang Dihadapi PTUN dan Pemerintah dalam Melaksanakan Putusan PTUN

Ada beberapa kendala yang mengakibatkan eksekusi ini menjadi tidak dilaksanakan, bila dilaksanakan juga terkesan tidak maksimal. Hambatan itu antara lain sebagai berikut:²³

1. Rendahnya kerjasama ataupun permohonan upaya paksa dari pihak penggugat pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Kerjasama antara penggugat dan pihak pengadilan merupakan aspek yang sangat penting dalam proses eksekusi. Kendala terjadi karena pengadilan cenderung hanya menunggu permohonan dari penggugat mengenai eksekusi putusan di lapangan, dan terkadang permohonan upaya paksa dari penggugat dalam petitum gugatannya minim. Pihak pengadilan juga jarang menganjurkan upaya paksa kepada penggugat, lebih mengutamakan pemahaman bahwa pejabat harus melaksanakan eksekusi putusan sendiri. Sebagai akibatnya, partisipasi pihak yang berseteru juga mempengaruhi efektivitas penerapan hukum. Ketika kerjasama antara penggugat dan pihak pengadilan kurang, dan terdapat keengganan untuk mengajukan permohonan upaya paksa, maka pelaksanaan putusan pengadilan dapat terhambat. Oleh karena itu, penting bagi penggugat, pihak pengadilan, dan pejabat untuk bekerjasama dengan baik

²² *Ibid*, h. 60.

²³ Al, "Efektivitas Eksekusi Upaya Paksa."

dan saling mendukung dalam menjalankan proses eksekusi putusan untuk mencapai keadilan hukum yang efektif.

2. Minimnya Kesadaran Pejabat

Pemahaman mengenai konsep rule of law menjadi sangat penting untuk mencapai pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Negara hukum yang demokratis dapat terwujud melalui perimbangan kekuasaan yang ada dalam struktur pemerintahan. Salah satu kendala dalam pelaksanaan fungsi pengawasan PTUN adalah kurangnya pemahaman mengenai konsep negara hukum demokratis, yang juga berdampak pada efektivitas pelaksanaan putusan PTUN. Selain itu, kurangnya pemahaman terhadap teori-teori hukum administrasi negara, baik oleh pemerintah maupun oleh yudikatif, juga menjadi faktor yang menghambat pelaksanaan putusan PTUN..²⁴ Penerapan eksekusi dan upaya paksa yang tidak optimal di lapangan telah menyebabkan pelaksanaan putusan pengadilan selalu bergantung pada kesadaran pihak administrasi. Kesadaran yang kurang ini menjadi aspek mendasar yang menghambat efisiensi penegakan hukum di lingkup PTUN.

Dalam konteks filosofi efektivitas hukum yang dijelaskan oleh Lawrence M. Friedman, penguatan hukum dapat dinilai berdasarkan tiga faktor utama dalam sistem hukum, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.²⁵ Permasalahan rendahnya kepatuhan Pejabat TUN terkait dengan budaya hukum di kalangan mereka yang tampaknya tidak mendorong penghormatan terhadap hukum, khususnya dalam melaksanakan putusan PTUN. Pelaksanaan putusan PTUN sering memakan waktu yang cukup lama, terutama jika tidak didukung oleh kredibilitas dari Peradilan Tata Usaha Negara serta pemahaman dari badan atau

²⁴ *Ibid.*

²⁵ "M. Friedman Lawrence, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Soge Foundation, 1975), h. 12"

administratur Tata Usaha Negara itu sendiri. Akibatnya, pendekatan yang diterapkan di majelis hukum tidak lagi sesuai dengan prinsip “cepat, murah, dan sederhana” yang diamanatkan dalam Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.²⁶

3. Minimnya peraturan pelaksana

Peraturan pelaksana terpaut upaya paksa itu sendiri belum cukup buat dijadikan pedoman baik oleh PTUN ataupun penggugat. Perihal ini menimbulkan penggugat kebimbangan buat memuat upaya paksa pada petitum gugatannya serta meskipun dicantumkan pihak majelis hukum sulit buat melaksanakan eksekusi itu.

Peraturan perundang-undangan tentang upaya paksa terkhusus uang paksa serta tata cara penerapannya sampai dikala ini belum terdapat alhasil mengakibatkan penerapan uang paksa tidak bisa dilaksanakan. Sementara itu Kaedah-kaedah hukum yang diformulasikan dalam peraturan perundang-undangan memberikan fungsi berbentuk dasar buat menggapai tujuan dari hukum itu sendiri serta mengatur cara bertindak, untuk negara serta aparat-aparatnya.²⁷ Ketiadaan aturan pelaksana yang memadai selaku tindak lanjut pengaturan upaya paksa pada peraturan Nomor. 51 Tahun 2009 ini menimbulkan minimnya wujud kepastian hukum yang dialami oleh penggugat, sementara itu kepastian hukum ialah salah satu perspektif buat menciptakan keadilan, wujud nyata dari kepastian hukum yakni bila hukum itu berhasil diimplementasikan serta berhasil bertindak tanpa melihat serta melainkan orang-orang yang menerapkan.²⁸

²⁶ “Soeleman Baranyanan, *Efektifitas Eksekusi Peradilan Tata Usaha Negara*, Bersumber pada Undang-Undang No 51 Tahun 2009, Sasi, Volume 23 No 1 (Januai- Juni 2017), h. 7.”

²⁷ “Nurfaika Ishak, *Politik Hukum Pengaturan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Supremasi Hukum*, Volume 5 No 2 (Desember 2016), h. 116.”

²⁸ “Siska, *Hisbullah, dkk, Nilai-nilai Keadilan dalam Ketetapan MPR- RI Perspektif Siyash*

4. Tidak terdapatnya badan eksekutorial.

Badan eksekutorial ataupun badan eksekusi (gerechtelijke ten uitvoer legging atau execution force) ialah badan yang berperan buat memastikan sesuatu putusan sudah dilaksanakan. Kasus eksekusi jadi populer apalagi diperdebatkan oleh pihak yang berperkara serta para pakar. Terlebih lagi bila yang diharapkan kepatuhannya yakni administratur penguasa. Tidak terdapatnya badan eksekutorial di lingkup PTUN menimbulkan eksekusi itu cenderung mengalami hambatan.²⁹

Apabila diperhatikan dengan cara saksama PTUN sendiri tidak memungkinkan adanya upaya paksa yang melibatkan aparat negara semacam jaksa selaku badan eksekutorial pada pengadilan negeri, sementara itu putusan dari PTUN yakni putusan yang bersifat hukum publik ialah berlaku pula buat para pihak di luar yang berseteru(erga omnes).³⁰

Penyanderaan (*Gijzeling*) sebagai Bentuk Paksaan Tidak Langsung

Untuk menagih utang pajak, lembaga sandera digunakan sebagai instrumen pemaksaan, karena pajak termasuk dalam hukum publik (publiekrechtelijke), yang mengatur kewajiban dan hak warga negara terhadap masyarakat.³¹ Tindakan penyanderaan sebenarnya merupakan bentuk penyitaan yang diberlakukan kepada wajib pajak atau penanggung pajak. Hal ini terjadi akibat adanya bukti bahwa mereka dengan sengaja tidak mau melunasi utang pajak meskipun memiliki kemampuan untuk melakukannya. Bahkan, ada usaha untuk menyembunyikan aset dan kekayaannya agar tidak dapat disita oleh petugas pajak.³²

Syariyyah, *Siyasatuna*, Volume 3 No 2(Mei 2021), h. 463”

²⁹ Al, “Efektivitas Eksekusi Upaya Paksa.”

³⁰ *Ibid.*

³¹ “Adiyanta, “Konstruksi Yuridis Penggunaan Gijzeling Sebagai Alat Paksa Penagihan Utang Pajak.”

³² *Ibid.*

Tindakan penyanderaan yang diterapkan pada seseorang sesungguhnya berdampak pada aspek psikologis dan harga diri individu tersebut. Penerapan penyanderaan pada wajib pajak atau penanggung pajak dapat menimbulkan beban psikologis dan rasa malu, sehingga mendorong wajib pajak yang disandera dan keluarganya untuk berupaya memenuhi kewajiban mereka dalam melunasi utang pajaknya.³³

Penyanderaan (*Gijzeling*) dari Aspek Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan

Dalam teori hukum yang dipaparkan oleh Gustav Radbruch, ada tiga nilai dasar yang menjadi pijakan, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Oleh karena itu, ketika melaksanakan penegakan hukum dengan menggunakan paksa badan, kita perlu mengkaji tindakan tersebut berdasarkan ketiga aspek tersebut. Pandangan hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch menekankan pada tiga nilai dasar, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sebagai fondasi hukum yang ideal. Dengan demikian, ketika mempertimbangkan penggunaan paksa badan dalam penegakan hukum, penting untuk mempertimbangkan dampaknya dari sudut pandang keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

1. Aspek Kepastian Hukum

Sandera pajak harus didasarkan pada ketentuan hukum positif. Oleh karena itu, dalam penerapan sandera pajak di Indonesia didasarkan pada ketentuan hukum. Dasar hukum pelaksanaan penyanderaan dalam rangka penagihan utang pajak di Indonesia adalah UU 19/2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (UUPPSP) khususnya dalam pasal 33 sampai Pasal 36. Paksa Badan juga diatur dalam PP No. 137 Tahun 2000 tentang Tempat dan Tata Cara Penyanderaan,

³³ *Ibid.*

Rehabilitasi Nama baik Penanggung Pajak dan Pemberian Ganti Rugi dalam Rangka Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.

2. Aspek Keadilan

Istilah *Gijzeling* berbeda dengan *Lijfdwang*, di Indonesia tidak menggunakan istilah *gijzeling*, tetapi *lijfdwang* karena dalam *lijfdwang* (paksa badan) ini terdapat unsur kesengajaan untuk tidak melunasi utang pajaknya. Jadi istilah³⁴ seharusnya dipakai adalah *lijfdwang* (paksa badan) bukan *gijzeling* (sandera pajak).

3. Aspek Manfaat

Penyanderaan terhadap wajib pajak/ penanggung pajak yang dilakukan oleh pemerintah tidak lain adalah untuk penegakan hukum khususnya dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan, supaya wajib pajak yang kurang/ tidak patuh dapat segera melakukan kewajibannya dalam membayar pajak.³⁵

Analisis Kasus Sengketa Kepegawaian antara Sekretaris Daerah Pemekasan melawan Bupati Pamekasan.

Dalam bidang administrasi kepegawaian daerah, Keputusan Bupati/Walikota merupakan peraturan hukum tingkat daerah yang berfungsi sebagai peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Daerah Provinsi atau Keputusan Gubernur. Namun, kasus di atas menunjukkan bahwa Keputusan Bupati Pamekasan yang memberhentikan Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan tidak sesuai dengan prosedural dan tidak didasari alasan yang tepat.³⁶

³⁴ “Yeni Nur Arifin, “Penegakan Hukum Pajak Melalui Penggunaan Sandera Pajak Dalam Penagihan Utang Pajak Di Indonesia,” *Jurnal Locus Delicti* 2, no. 2 (2021): 73–81, www.ortax.org.”

³⁵ *Ibid.*

³⁶ <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/753eedb-65464b563e39c3ab7f85e5914.html>

Dalam situasi tersebut, diharapkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara dapat menegakkan keadilan sesuai dengan harapan Pihak Djamaluddin, yang merupakan SEKDA Pamekasan yang dipecat oleh Bupati Pamekasan dengan alasan yang tidak jelas. Pihak Djamaluddin merasa bahwa ia telah menjalankan tugasnya sebagai SEKDA Pamekasan dengan baik dan benar. Permasalahan yang muncul dari uraian di atas adalah mengapa putusan pengadilan tata usaha negara yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam sengketa kepegawaian terhadap putusan Nomor: 152/G/2009/PTUN.SBY mengenai pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan tersebut tidak dapat dilaksanakan, dan apa hambatan yang menghalangi pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam sengketa kepegawaian terhadap putusan Nomor: 152/G/2009/PTUN.SBY mengenai pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan serta bagaimana solusinya.

Beberapa hambatan yang menghambat pelaksanaan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap adalah sebagai berikut:

1. Kedudukan Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan yang baru (Suwarso) telah diangkat setelah adanya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, sehingga pelaksanaan putusan menjadi tidak sempurna. Selain itu, Gubernur seharusnya menghormati asas hukum “*Erga Omnes*” yang menyatakan bahwa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara berlaku untuk umum, sehingga putusan tersebut mengikat tidak hanya bagi pihak yang bersengketa, tetapi juga pihak lain yang memiliki persamaan situasi. Seharusnya Gubernur tidak perlu menerbitkan surat keputusan yang baru terkait pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah, karena hal ini hanya memperkeruh persoalan hukum yang sudah memiliki

- kepastian hukum.
2. Penggugat telah mengajukan penundaan pelaksanaan putusan yang seharusnya sangat penting. Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya seharusnya dengan cermat mempertimbangkan permohonan tersebut mengingat posisi Penggugat yang sangat lemah dan pengadilan tidak memiliki kekuatan hukum untuk memaksa, melainkan hanya mengandalkan kerelaan dari pejabat yang memberikan keputusan.
 3. Tahapan berikutnya setelah tergugat tidak melaksanakan putusan yang telah inkraacht seharusnya mengenakan upaya paksa berupa pembayaran uang paksa. Namun, karena peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 belum mengatur tentang pembayaran uang paksa, maka pelaksanaan putusan tersebut menjadi tidak mungkin dilakukan.
 4. Tahapan eksekusi terlalu lama jika mengacu pada Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, karena semuanya tergantung pada kemauan pejabat di atas untuk melaksanakan putusan tersebut.
 5. Tidak adanya Surat paksa dan Penyanderaan apabila pihak tergugat (Pejabat pemerintah) tidak melaksanakan putusan PTUN.³⁷

Dengan tidak dilaksanakannya dengan sempurna putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut karena telah diangkat Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan yang baru oleh Gubernur Jawa Timur, maka kedudukan penggugat tidak dapat lagi menduduki jabatannya sebagai Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan. Sebagai tindakan selanjutnya, Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya perlu memanggil Penggugat dan Tergugat untuk bermusyawarah guna menetapkan sendiri besaran ganti rugi yang akan diberikan sebagai akibat

³⁷ Ibid.

dari ketidaklaksanaan putusan tersebut. Namun, jika hasil musyawarah tidak mencapai kesepakatan mengenai besaran ganti rugi yang diminta oleh Penggugat, maka perlu mengacu pada ketentuan pasal 120 ayat (3) Undang-Undang No. 5 tahun 1986 yang menyatakan bahwa besaran ganti rugi diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 1991, yang telah mengatur tata cara dan besaran ganti rugi.

Sayangnya, hingga saat ini, putusan PTUN yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) tidak dilaksanakan oleh Bupati Pamekasan, meskipun penggugat telah memenangkan perkara di PTUN. Situasi ini mungkin bukan hanya terjadi di Pamekasan, tetapi juga ada kemungkinan bahwa beberapa putusan PTUN lain di Indonesia juga belum dieksekusi oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Kepastian hukum menjadi sangat penting dalam memberikan keadilan administrasi bagi masyarakat.

Penyanderaan atau *gijzeling* menjadi langkah yang diperlukan dalam proses eksekusi putusan PTUN, terutama dalam kasus yang diatur oleh Undang-Undang No. 5 tahun 1986 bersamaan dengan Undang-Undang No. 9 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009. Hal ini bertujuan untuk memastikan pemenuhan hak-hak yang telah diamanatkan oleh pengadilan demi memberikan keadilan dan perlindungan hukum bagi pihak yang terdampak.

Kesimpulan

Dengan tidak dilaksanakannya dengan sempurna putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut karena telah diangkat Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan yang baru oleh Gubernur Jawa Timur sehingga kedudukan penggugat tidak dapat lagi menduduki jabatannya sebagai Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan. Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya perlu memanggil Penggugat dan Tergugat untuk

bermusyawarah menetapkan sendiri besaran ganti rugi. Jika dari hasil musyawarah tidak ada kata sepakat besaran ganti rugi yang diminta oleh Penggugat. Mengacu pada ketentuan pasal 120 ayat (3) Undang – Undang No. 5 tahun 1986, Besaran ganti rugi diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 1991 telah diatur tata cara dan besaran ganti rugi. Hingga sekarang putusan PTUN yang sudah inkraacht van gewijsde tidak dilaksanakan oleh Bupati Pamekasan, meskipun penggugat sudah dimenangkan oleh PTUN. Tidak menutup kemungkinan ada beberapa putusan PTUN lain di Indonesia yang masih tidak dieksekusi oleh badan/ Pejabat Tata usaha Negara. Kepastian hukum menjadi penting dalam memberikan keadilan administrasi bagi Masyarakat. Penyanderaan/gijzeling diperlukan dalam eksekusi putusan PTUN, terlebih lagi dalam UU No 5/ 1986 jis. UU No. 9/2004 Jis. UU No. 51 Tahun 2009.

Daftar Pustaka

- Adiyanta, “Konstruksi Yuridis Penggunaan Gijzeling Sebagai Alat Paksa Penagihan Utang Pajak.”
- Ali Abdullah M, *Teori&Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*, op.cit
- Aryanto, *Pengawasan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi oleh Komisi Yudisial*, (ADIL: Jurnal Hukum, 2019)
- Firzhal Arzhi Jiwantara & Gatot Dwi Hendro Wibowo, *Kekuatan Eksekutorial Putusan PTUN dan Implikasi dalam Pelaksanaannya*, (Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan), 167.
- Irfan Fachruddin, *Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, Makalah, disampaikan pada Rakerda Mahkamah Agung Republik Indonesia Bidang Peradilan Tata Usaha Negara Wilayah Sumatera, pada tanggal 2 November 2009 di Medan
- Ismail Ramadan, *Eksekutabilitas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, op.cit

Ketentuan mengenai hukum materiil dan hukum formil dari Peradilan Tata Usaha Negara ini kemudian diatur dalam UU No. 5/ 1986, kemudian diubah pertama menjadi UU No. 9/2004 dan diubah kembali dalam perubahan UU 51/2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang 5/ 1986 tentang PTUN

M. Friedman Lawrence, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Soge Foundation, 1975

Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku VI Kekuasaan Kehakiman, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 24 dan seterusnya. UU 14/1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman kemudian diubah dengan disahkannya UU 4/2004, dan terakhir diubah dengan UU 48/ 2009 tentang *kekuasaan Kehakiman Indonesia*, UU tentang Kekuasaan Kehakiman, UU 48/ 2009 (LN RI Tahun 2009 No. 157, TLN No. 5076). Selanjutnya disebut UU Kekuasaan Kehakiman 2009.

Mohammad Afifudin Soleh, *Eksekusi Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap*, (Mimbar Keadilan Jurnal Ilmu Hukum, 2018

Nurfaika Ishak, Politik Hukum Pengaturan Amandemen Undang- Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, *Supremasi Hukum*, Volume 5 No 2(Desember 2016

Perkara dengan Nomor 31/G/2010/PTUN-MTR tanggal 21 September 2010 jo. Putusan PTTUN Surabaya No. 180/B/2010/PT.TUN.SBY tanggal 1 Maret 2011.

Philipus M.Hadjo, Penegakan Hukum Adminsitrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, dalam *Butir-Butir*

Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak: Sebuah Tanda Mata 70 Tahun Prof Dr. Ateng Syafrudin, SH, Universitas Parahyangan, Cetakan Pertama, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996

SF. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Liberty, 2003

Siska, *Hisbullah, dkk, Nilai-nilai Keadilan dalam Ketetapan MPR-RI Perspektif Siyash Syariyyah, Siyasatuna*, Volume 3 No 2(Mei 2021

Soeleman Baranyanan, *Efektifitas Eksekusi Peradilan Tata Usaha Negara*, Bersumber pada Undang- Undang No 51 Tahun 2009, Sasi, Volume 23 No 1(Januari- Juni 2017

Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara, Kepatuhan Pejabat dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*, (Medan: Penerbit Pustaka Bangsa Pers, 2011

Surat Keputusan KPU Kabupaten Lombok Tengah Nomor 27 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Lombok Tengah tahun 2010.

Yeni Nur Arifin, "Penegakan Hukum Pajak Melalui Penggunaan Sander Pajakan Dalam Penagihan Utang Pajak Di Indonesia," *Jurnal Locus Delicti* 2, no. 2 (2021): 73–81, www.ortax.org.

Peraturan perundang Undangan :

Konstitusi Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LN RI Tahun 1986 No. 77, TLN No. 3344) sebagaimana diubah dengan No. 9 Tahun 2004 (LN RI Tahun 2004 No. 35, TLN No. 4380) dan perubahan kedua kali terakhir dengan UU No. 51/ 2009 tentang Perubahan Kedua

Undang-Undang No. 5/ 1986 tentang Peradilan Tata
Usaha Negara;

Internet :

[https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/
putusan/753eedb65464b563e39c3ab7f85e5914.html](https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/753eedb65464b563e39c3ab7f85e5914.html)

REKONSTRUKSI KEWENANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA TERHADAP PENETAPAN PERMOHONAN FIKTIF POSITIF (ANALISIS KRITIS PASCA LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2023 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA)

Cynthia Hadita, S.H., M.H.

Kepala Biro Riset dan Teknologi Informasi Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-
Hukum Administrasi Negara Sumatera Utara,
Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara,
Mahasiswi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara
Email: cynthiahadita@umsu.ac.id

Abstrak

Permasalahan hilangnya kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menetapkan permohonan pengajuan fiktif positif Pasca Lahirnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UUCK) perlu dilakukan rekonstruksi dan dilakukan pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden. Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif dengan pendekatan *critical legal studies*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa apabila sikap diam pejabat pemerintahan dianggap dikabulkan maka Keputusan Fiktif Positif pasca UUCK akan

langsung dilaksanakan oleh pejabat pemerintahan itu sendiri tanpa perlu mengajukan permohonan ke PTUN hal ini terkesan menyimpangi *judicial power* dalam menetapkan permohonan fiktif positif yang harus ditaati oleh Pejabat Pemerintahan.

Kata kunci: Fiktir, Positif, Cipta, Kerja.

Latar Belakang

Perubahan konsep dan unsur Keputusan dalam hal ini diiringi dengan peningkatan jumlah permohonan untuk memperoleh Keputusan kepada Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara. Hal tersebut dalam praktiknya dapat muncul permohonan yang tertunda atau tidak terlayani sehingga terdapat keputusan yang bersifat fiktif. Pada perkembangannya, keputusan fiktif diawali pada Pasal 3 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang berdasarkan pasal tersebut terhadap permohonan Keputusan yang telah melampaui waktu berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada maka permohonan tersebut dianggap ditolak secara hukum sehingga dikenal dengan konsep keputusan fiktif negatif. Konsep tersebut telah mengalami perubahan, yakni berdasarkan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang memberikan ketentuan bahwa terhadap permohonan yang telah lewat waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan maka permohonan tersebut dikabulkan secara hukum yang juga dikenal dengan istilah keputusan fiktif positif.¹

Transisi dari fiktif negatif kepada fiktif positif pasca UUCK menjadi permasalahan apabila dibenturkan dengan sifat keputusan yang kongkrit, individual dan final. Sehingga, tidak ada objek kongkrit terhadap sikap diamnya pejabat pemerintahan yang dianggap dikabulkan tanpa adanya

¹ Andika Risqi Irvansyah, "Kedudukan Hukum Keputusan Fiktif Positif Sejak Pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja," *Japhtn-Han* 1, no. 2 (2022), <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i2.31>.

putusan pengadilan. Dan secara filosofis, menggali kebenaran materilnya, dapatkah dipersamakan penetapan pengadilan tata usaha negara terhadap permohonan fiktif positif dengan sikap diamnya pejabat pemerintahan yang dianggap dikabulkan.

Upaya hukum yang dapat dilakukan atas keberatan yang tidak ditanggapi dan dianggap kabul maka eksistensi fiktif-positif diakomodir dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana dalam Pasal 53 ayat:

- (1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- (3) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut **dianggap dikabulkan secara hukum**.
- (4) Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (5) Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- (6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyebutkan: “keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata.” Namun, terhadap fiktif positif, maka bagaimanakah status keputusan TUN tertulisnya?

Perumusan Masalah

1. Bagaimana Dinamika Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Menetapkan Permohonan Fiktif Positif?
2. Bagaimana Idealnya Persoalan Fiktif Positif Antara Menggunakan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Atau Tanpa Putusan Pengadilan?

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif.² Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif.

Kajian-kajian Studi Hukum Kritis tampaknya sangat relevan untuk digunakan menganalisis proses-proses hukum di Indonesia, menganalisis proses-proses pembentukan dan penerapannya, maupun untuk menganalisis suatu doktrin hukum dan bagaimana studi hukum kritis telah berfungsi mengabsahkan suatu sistem sosial atau kebijakan tertentu.³

² Eka NAM Sihombing, Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum* (Malang: Setara Press, 2022).

³ Abdul Halim Barkatullah, *Buku Ajar Filsafat Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2017).

Dinamika Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Menetapkan Permohonan Fiktif Positif

Eksistensi lembaga Peradilan Tata Usaha Negara adalah manisfestasi dari teori kedaulatan rakyat untuk mewujudkan perlindungan hak asasi manusia dari kesewenangan penguasa dan absolutisme. Sebagai hukum formil, filosofi hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara tercermin dalam konsideransi menimbang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut, yaitu adanya pengayoman kepada masyarakat oleh Peradilan Tata Usaha Negara agar terwujud hubungan yang serasi, seimbang, dan selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat.⁴

Keberadaan peradilan tata usaha negara tidak dapat dipisahkan dari Indonesia sebagai negara hukum, karena eksistensinya merupakan salah satu ciri dari negara hukum. Diharapkan perannya dalam penegakan hukum administrasi yang berfungsi sebagai pemerintahan. Sebagai lembaga kontrol yuridis eksternal belum menunjukkan hasil yang optimal. Data menunjukkan masih adanya permohonan eksekusi oleh penggugat kepada ketua pengadilan tata usaha negara. Hal ini menunjukkan ketidakpatuhan pejabat tata usaha negara terhadap putusan Peradilan Tata Usaha Negara.⁵

H.D Stoud sebagaimana dikutip Ridwan HB mengurai tentang definisi kewenangan “Keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”. Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang disajikan oleh H.D. Stoud, yaitu :⁶

⁴ Sudarsono, Rabbenstain Izroiel, *Petunjuk Praktis Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara Konvensional Dan Elektronik* (Jakarta: Kencana, 2019), hlm. 5.

⁵ Untoro, “Self-Respect Dan Kesadaran Hukum Pejabat Tata Usaha Negara Menuju Keadilan,” *Jurnal Pandecta* 13, no. 1 (2019): 38.

⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 10.

1. Adanya aturan-aturan hukum
2. Sifat hubungan hukum.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pejabat TUN) dalam menjalankan tugasnya untuk mengeluarkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara harus berdasarkan wewenang masing-masing yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya. Sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintah bersumber dari undang-undang dasar dan undang-undang. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangan-undangan tersebut di peroleh melalui 3 (tiga) cara yaitu Atribusi (*Attributie*), Delegasi (*Delegatie*), dan Mandat (*Mandaat*).⁷

Semua keputusan tata usaha negara yang biasa disebut *beschikking* dapat digugat oleh setiap warga negara atau subjek hukum Indonesia lainnya ke pengadilan tata usaha negara. Keberadaan lembaga pengadilan yang dapat dipakai untuk melawan atau menggugat negara bila keputusan yang diambilnya menimbulkan ketidakadilan bagi warga negara pada umumnya, Merupakan salah satu ciri penting negara hukum (*rechtsstaat*). Dengan demikian, diharapkan siapa saja yang menduduki jabatan pemerintahan negara tidak akan membuat keputusan-keputusan yang sewenang-wenang dengan merugikan hak-hak warga negara yang seharusnya dilayani dengan sebaik-baiknya oleh para pejabat pemerintahan.⁸

Dinamika kewenangan PTUN dalam menetapkan fiktif positif yaitu UUAP yang telah mengesampingkan konsep fiktif negatif dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, meskipun di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak secara tegas mencabut ketentuan mengenai konsep fiktif negatif dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara melainkan hal tersebut dipertegas oleh Mahkamah Agung

⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006)

⁸ Ismu Gunadi Widodo Titik Triwulan, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2019). hlm. 8.

dalam Surat Edaran Mahkamah Agung 1 Tahun 2017 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (selanjutnya disebut sebagai SEMA 1 Tahun 2017) yang pada Rumusan Kamar Tata Usaha Negara memberikan ketentuan bahwa terhadap gugatan fiktif negatif yang diatur dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dianggap tidak dapat diberlakukan karena telah ada ketentuan dalam Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang mengatur keputusan fiktif positif. Pengaturan tersebut telah menandakan bahwa konsep fiktif positif adalah konsep yang diterapkan ketika terdapat permohonan yang telah lewat waktu.⁹

Keberadaan fiktif positif tercermin dalam UU AP sebagaimana diatur oleh pasal 53, dalam ayat (2) dan (3) menyebutkan: (2) Jika ketentuan peraturan perundangundangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. (3) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum. Berdasarkan ketentuan di atas, diketahui bahwa UU AP menentukan batas waktu 10 hari untuk pejabat pemerintah memproses permohonan masyarakat. Jika melawati batas waktu, dan pejabat tidak kunjung menetapkan keputusan atas permohonan yang diajukan, maka permohonan tersebut dianggap telah dikabulkan menurut hukum. Lebih lanjut,

⁹ Triartha Yuliani, Erlin. "Perbandingan Antara Konsep Fiktif Negatif Dalam Uu 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Dengan Konsep Fiktif Positif Dalam Uu 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 6, no. 1 (2020): 64.

dalam rangka memberi kepastian hukum akan keputusan yang dikabulkan secara hukum (fiktif positif) itu, maka UU AP mengatur bahwa pemohon harus mengajukan kepada PTUN untuk mendapatkan putusan fiktif positif sesuai aturan pasal 53 ayat (4), dan dalam ayat (5) mengatur PTUN wajib memutus selama 21 hari kerja sejak permohonan diterima. Namun di UUCK, 10 hari dipersingkat menjadi 5 hari dan hal ini menunjukkan bahwa pejabat pemerintahan harus menunjukkan pelayanan publik secara prima.

Sebelumnya, terdapat aturan teknis yang secara prosedural mengatur tentang Permohonan Fiktif Positif diatur sebagaimana dalam PERMA Nomor 8 Tahun 2017 untuk menyelesaikan akibat Badan/Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan atau melakukan tindakan. Apabila Pengadilan Tata Usaha Negara menerima permohonan ini, maka harus diselesaikan 21 hari kerja sejak permohonan didaftarkan.

Pasca UUCK, Pasal 175 UUCK pada substansinya mengatur bahwa jika proses perubahan undang-undang yang panjang menghalangi hal ini untuk dicapai dalam waktu dekat. Oleh karena itu, pemerintah harus mengambil strategi berbeda dengan mengatur secara jelas tata cara identifikasi fiktif positif dalam peraturan perundang-undangan berupa aturan pelaksana, misalnya melalui peraturan pemerintah. Sebab, dihilangkannya peran PTUN yang “menghasilkan” keputusan fiktif positif akan membuat keputusan administratif seperti diakui keberadaannya namun dibiarkan begitu saja tanpa bukti yang jelas keabsahannya. Hal ini tentu akan menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaannya sehingga merugikan masyarakat. Pemerintah harus bertindak cepat dengan mengubah.

Urgensinya Rekonstruksi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Penetapan Permohonan Fiktif Positif Pasca Lahirnya UUCK

Hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara sebagai hukum acara peradilan khusus yang berlaku di lingkungan peradilan tata usaha negara. sebagai acara peradilan khusus, maka mempunyai karakteristiknya sendiri, mengikuti karakter peradilannya. peradilan tata usaha negara sebagai peradilan khusus, dibentuk untuk memberi perlindungan hukum kepada rakyat atas tindakan pemerintahan yang terindikasi merugikan hak dan atau kepentingan individu. namun disamping itu, juga peradilan ini dibentuk perlindungan hukum kepada badan atau pejabat pemerintahan sebagai subjek hukum yang harus dihormati dan dijaga kewibawaannya untuk dan kepentingan pemerintah.¹⁰

Konsep putusan fiktif positif yang diatur oleh Undang-Undang Tata Usaha Negara menggantikan putusan fiktif negatif yang didefinisikan oleh Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara, adanya dualisme konsep putusan fiktif yang didasarkan pada prinsip *lex posteriori derogate legi priori*. Konsep keputusan fiktif positif, secara historis muncul dari berbagai perkembangan dalam Penerapan keputusan yang terjadi di negara-negara berbasis Common Law. Menurut Oswald Jansen, fiktif positif sebagai *lex* dalam bahasa Latin, *silencio positivo* dalam literatur hukum Spanyol, dan terminologi lain yang digunakan dalam sastra Inggris seperti persetujuan diam-diam, persetujuan fiktif, atau otorisasi diam-diam, yang semuanya mengacu pada pemahaman bahwa itu dianggap diberikan.¹¹

Tidak adanya tindakan oleh pemerintah, yang dalam hal ini dapat diteliti secara menyeluruh mengenai apa arti tindakan

¹⁰ Farah Syah Reza, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Makassar: Sosial Politic Genius (Sign), 2018).

¹¹ Desy Wulandari, "Pengujian Keputusan Fiktif Positif Di Pengadilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Lex Renaissance* 5, no. 1 (2020): 5.

diam itu. tindakan yang berbentuk ketenangan tubuh dan / atau Petugas Administrasi Negara Bagian dapat diakibatkan oleh kurangnya keterampilan administrasi itu sendiri (tidak dapat menjalankan fungsinya) atau sengaja menyebabkan (menolak untuk melaksanakan kewajiban).¹²

Pasal 175 Angka 6 UU Cipta Kerja membahas fiktif positif, meski ternyata substansinya mengubah sejumlah asas yang telah dibahas sebelumnya terkait fiktif positif. Sikap diam Pejabat Tata Usaha Negara sebelum dianggap positif melakukan diubah dari 10 menjadi 5 hari. Badan dan/atau Pejabat Pemerintah wajib memutuskan dan/atau melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja setelah hari pengambilannya.

Hal ini agar Badan atau pejabat TUN harus bekerja lebih cepat dalam memberikan pelayanan publik. Namun perlu dicatat, pengurangan waktu tersebut justru akan berdampak negatif terhadap standar pemeriksaan persyaratan permohonan yang diajukan karena pemerintah akan terburu-buru mengambil keputusan demi memenuhi tenggat waktu yang hanya 5 hari.

Dengan demikian, putusan fiktif positif tidak perlu lagi diajukan ke PTUN di kemudian hari untuk mendapatkan putusan. Hal ini berdampak tidak langsung pada hilangnya kewenangan absolut PTUN dalam UU Cipta Kerja dalam menentukan permohonan positif palsu. Penulis menilai tidak tepat jika menghilangkan masukan PTUN dalam memilih fiksi positif. Mengapa? Sebab dalam hal ini pembuat undang-undang menghapuskan mekanisme kontrol peradilan atas tindakan pemerintah yang identik dengan kategori maladministrasi, seperti kelalaian administratif, tidak tanggap, memproses permohonan secara lambat (menunda pelayanan), dan sebagainya.

¹² Enrico Simanjuntak, "Prospek Prinsip Fiktif Positif Dalam Menunjang Kemudahan Berusaha Di Indonesia," *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 7, no. 2 (2018): 112.

Padahal Pasal 53 ayat (5) UUAP jo UUCK telah mengatur agar mengenai fiktif positif diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden. Lebih krusial lagi, Pasal 185 UUCK mengatur bahwa peraturan pelaksana untuk UUCK harus ditetapkan selambatlambatnya tiga bulan setelah UUCK disahkan, Namun sangat disayangkan UUCK yang telah ditetapkan sejak 2 November 2020 dan/atau Pasca Lahirnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang yang ditetapkan pada tanggal 31 Maret 2023. Itu artinya, telah melewati batas 3 (tiga) bulan untuk membentuk aturan pelaksanaannya dalam bentuk Peraturan Presiden, sehingga tidak memberikan kepastian hukum terhadap konsep fiktif positif tanpa peradilan yudisial c.q Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menetapkan Permohonan Fiktif Positif yang dialihkan menjadi teknis formal yang harus dilaksanakan oleh Pejabat Pemerintahan tanpa harus ada penetapan pengadilan tata usaha negara.

Penetapan tertulis maksudnya menunjuk pada isi, bukan pada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara harus tertulis, bukan dalam bentuk formal, seperti halnya surat keputusan pengangkatan untuk memudahkan dalam pembuktian di pengadilan. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara maksudnya adalah penetapan tertulis tersebut harus dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara.¹³

Peraturan presiden pada hakikatnya juga dapat memberikan legal standing pilihan fiktif positif sehingga presiden mempunyai kewenangan untuk melaksanakannya. Namun apabila peraturan tersebut akan dibuat dalam bentuk arahan presiden atau arahan pemerintah, maka perlu diperhatikan bahwa arahan pemerintah

¹³ Dewi Mayaningsih Zulkarnaen, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2018).

dan arahan sampingan tersebut merupakan pelaksanaan undang-undang yang bersifat administratif. Oleh karena itu, arahan tersebut tidak boleh menciptakan aturan konstitusional seperti mengatur peningkatan yurisdiksi pengadilan, karena hal ini akan membuat pemerintah tidak mungkin mengambil tindakan serupa di masa depan. Perlu dirancang sistem yang berbeda karena PTUN diberi kewenangan mengadili fiktif positif berdasarkan ketentuan awal melalui Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden.¹⁴

Padahal, Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai Pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak Putusan pengadilan menurut Pasal 185 ayat (1) HIR dibedakan atas dua macam, yakni putusan akhir (*lind vonnis*) dan bukan putusan akhir (putusan sela (*tussen vonnis*)). Putusan akhir adalah putusan yang sifatnya mengakhiri suatu sengketa dalam tingkat tertentu, sedangkan putusan sela adalah putusan yang dikeluarkan oleh hakim sebelum mengeluarkan putusan akhir dengan maksud mempermudah pemeriksaan perkara selanjutnya dalam rangka memberikan putusan akhir.¹⁵

Idealnya, agar suatu perintah dilaksanakan oleh pejabat pemerintahan maka dibutuhkan peran yudisial, dalam hal ini urgensinya rekonstruksi kewenangan PTUN dalam menetapkan permohonan fiktif positif. Dan sebaiknya, terdapat aturan pelaksana bahkan aturan teknis mengenai pelaksanaan permohonan fiktif positif di Indonesia.

¹⁴ Surya Mukti Pratama, "Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dan Kaitannya Dengan Kompetensi PTUN," *Jurnal RECHTSVINDING*, no. November (2020): 1-4.

¹⁵ Dezonda Rosiana Pattipawae, "Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Era Otonomi," *Jurnal Sasi* 1, no. 2019 (25AD): 96.

Kesimpulan

Dinamika kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menetapkan permohonan fiktif positif sejak UU PTUN, UUAP, hingga UUCK mengalami distorsi terhadap peran yudisial dalam menetapkan permohonan fiktif positif. Permasalahan Keputusan Tata Usaha Negara yang berupa penetapan tertulis yang bersifat kongkrit, individual, dan final, khususnya terhadap sifat KTUN yang kongkrit kontradiktif dengan sikap diam pejabat pemerintahan yang dianggap dikabulkan yang tidak memiliki objek kongkrit yang berkepastian hukum sehingga dibutuhkannya rekonstruksi kewenangan PTUN dalam menetapkan permohonan fiktif positif.

Daftar Pustaka

Jurnal :

- Andika Risqi Irvansyah. “Kedudukan Hukum Keputusan Fiktif Positif Sejak Pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja.” *Japhtn-Han* 1, no. 2 (2022). <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i2.31>.
- Pattipawae, Dezonda Rosiana. “Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Era Otonomi.” *Jurnal Sasi* 1, no. 2019 (25AD): 96.
- Pratama, Surya Mukti. “Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dan Kaitannya Dengan Kompetensi PTUN.” *Jurnal RECHTSVINDING*, no. November (2020): 1–4.
- Simanjuntak, Enrico. “Prospek Prinsip Fiktif Positif Dalam Menunjang Kemudahan Berusaha Di Indonesia.” *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 7, no. 2 (2018): 112.
- Triartha Yuliani, Erlin. “Perbandingan Antara Konsep Fiktif Negatif Dalam UU 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata

Usaha Negara Dengan Konsep Fiktif Positif Dalam Uu 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.” *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 6, no. 1 (2020): 64.

Untoro. “Self-Respect Dan Kesadaran Hukum Pejabat Tata Usaha Negara Menuju Keadilan.” *Jurnal Pandecta* 13, no. 1 (2019): 38.

Wulandari, Desy. “Pengujian Keputusan Fiktif Positif Di Pengadilan Tata Usaha Negara.” *Jurnal Lex Renaissance* 5, no. 1 (2020): 5.

Buku :

Barkatullah, Abdul Halim. *Buku Ajar Filsafat Hukum*. Bandung: Nusa Media, 2017.

Eka NAM Sihombing, Cynthia Hadita. *Penelitian Hukum*. Malang: Setara Press, 2022.

Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.

-----, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.

Sudarsono, Rabbenstain Izroiel. *Petunjuk Praktis Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara Konvensional Dan Elektronik*. Jakarta: Kencana, 2019.

Titik Triwulan, Ismu Gunadi Widodo. *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2019.

KEDUDUKAN PENGADILAN PAJAK DAN KUASA HUKUM PERPAJAKAN PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 26/PUU-XXI/2023

Dr. Ahmad, S.H., M.M. M.H.¹, Tri Cahya Indra Permana²

¹Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang
Email: ahmad.law17@gmail.com

²Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang
Email: tcindrapermana@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023 yang berdampak pada kedudukan Pengadilan Pajak sebagai pengadilan khusus di lingkungan peradilan tata usaha negara dibawah satu atap Mahkamah Agung dan kedudukan kuasa hukum pada Pengadilan Pajak. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan deskriptif analitik. Hasil penelitian adalah kedudukan pengadilan pajak sebagai pengadilan khusus di lingkungan peradilan tata usaha negara berbeda dengan pengadilan khusus lainnya di lingkungan peradilan umum yang membuatnya tidak bisa dilekatkan pada PTUN ataupun PTTUN sehingga kedudukan Pengadilan Pajak lebih tepat dilekatkan pada Mahkamah Agung khususnya Kamar Tata Usaha Negara atau kamar pajak dengan mempertahankan segala hak yang telah diperolehnya selama ini dan rekrutmen hakim Pengadilan Pajak yang terdiri dari hakim karier dan hakim *ad hoc* serta kedepannya perlu untuk diatur didalam peraturan perundang-undangan. Adapun mengenai

kedudukan kuasa hukum pada Pengadilan Pajak perlu dimuat syarat kuasa hukum pengadilan pajak yang saat ini telah ada ditambah dengan syarat menjadi advokat kedalam persyaratan menjadi kuasa hukum pada pengadilan pajak kedepan agar tidak melanggar Undang-Undang Advokat maka persyaratan kuasa hukum pada pengadilan pajak kedepan harus memenuhi syarat umum serta syarat khusus untuk menjadi kuasa hukum pada pengadilan pajak sebagai manifestasi dari peradilan khusus dan demi perlindungan hukum terhadap pencari keadilan dibidang perpajakan dan bidang bea dan cukai serta kuasa hukum haruslah seorang advokat.

Kata Kunci : Pengadilan Pajak, Kuasa Hukum, Mahkamah Agung

Latar Belakang

Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam Pasal 24 ayat (2) menegaskan, kedudukan kekuasaan kehakiman di Indonesia dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Namun adanya pengadilan selain yang telah ditentukan dalam konstitusi maka ditegaskan dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Kekuasaan kehakiman menyatakan pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung yang diatur dengan undang-undang.

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 3 UUD 1945. Negara hukum dimana penguasa atau pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam menjalankan tugas kenegaraan terikat pada ketentuan hukum yang berlaku¹. Salah satu ciri negara hukum adalah

¹ Wirjono Prodjodikoro, Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia (Jakarta: Dian Rakyat, 1977), h. 10.

segala tindakan penguasa harus dibatasi oleh hukum.² Adanya pembatasan terhadap kebebasan pemerintah merupakan prinsip utama negara hukum.³ Galang Asmara menyatakan, pentingnya lembaga peradilan dalam negara hukum, karena selalu ada pihak-pihak, baik penyelenggara negara maupun rakyat yang melanggar ketentuan hukum.⁴

Pengadilan Pajak merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman⁵ sebagaimana diatur didalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yaitu Pengadilan Khusus di lingkungan peradilan tata usaha negara⁶ yang berada dibawah Mahkamah Agung sehingga pada saat pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan masih berada dibawah Departemen/Kementerian Keuangan⁷ berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak sesungguhnya telah bertentangan dengan prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari segala pengaruh unsur kekuasaan apapun⁸ sebagaimana dijamin oleh Pasal 24 ayat (1) UUD 1945.

Pengadilan Pajak sebagai pengadilan khusus di lingkungan peradilan tata usaha negara telah dimuat di dalam Pasal 9A Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua

² Joeniarto, Negara Hukum (Yogyakarta: YBP Universitas Gajah Mada, 1981), h. 8.

³ Hamdan Zoelva, Pemakzulan Presiden di Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h. 16.

⁴ Galang Asmara, Peradilan Pajak Dan Lembaga Penyanderaan (*Gijzeling*) Dalam Hukum Pajak di Indonesia, (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2006), h. 3.

⁵ Ismail Ramadan, "Eksistensi Pengadilan Pajak Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 1, Nomor 1 (Maret 2012), 35-62, <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.1.1.2012.35-62>

⁶ Hana Novia Wijaya, "Pengadilan Khusus Di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (Studi Komparatif USA Tax Court)", *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)* Vol. 5, No. 4, (November 2021), 1647-1656, <http://dx.doi.org/10.58258/jisip.v5i4.2604>

⁷ Tommy Valentino Sugiono & Supriyadi. "Putusan Mahkamah Konstitusi No. 10/PUUXVIII/2020 Atas Mekanisme Pengusulan Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak". *Jurnal Pajak Indonesia*, Vol. 5, No. 2 (2021), 150-163, <https://doi.org/10.31092/jpi.v7i1>

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), h. 237. Lihat Juga Fitri Suciyani, "Kedudukan Pengadilan Pajak Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia", *Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia* Volume 2 Nomor 1 (Maret 2022), 375-388, ISSN: 2808-9456

atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur sebagai berikut :

- (1) Di lingkungan peradilan tata usaha negara dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pada pengadilan khusus dapat diangkat hakim *ad hoc* untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang membutuhkan keahlian dan pengalaman dalam bidang tertentu dan dalam jangka waktu tertentu.
- (3) Ketentuan mengenai syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian serta tunjangan hakim *ad hoc* diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada penjelasan Pasal 9 ayat (1) disebutkan bahwa pengadilan khusus merupakan diferensiasi atau spesialisasi di lingkungan peradilan tata usaha negara misalnya Pengadilan Pajak. Dengan demikian Mahkamah konstitusi melalui putusan Nomor 26/PUU-XXI/2023 tanggal 25 Mei 2023 selain menegaskan juga mengembalikan kedudukan Pengadilan Pajak sebagai pengadilan khusus di lingkungan peradilan tata usaha negara. Berdasarkan putusan tersebut, maka pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan Pengadilan Pajak beralih ke bawah Mahkamah Agung dan batas tenggat waktu maksimal peralihan kewenangan pembinaan Pengadilan Pajak menjadi satu atap di bawah MA adalah bertahap sampai dengan tanggal 31 Desember 2026.

Sebagai pengadilan khusus, keberadaan Pengadilan Pajak diharapkan dapat memberikan keadilan dalam bidang perpajakan dan bea cukai bagi masyarakat⁹ dalam waktu yang relatif lebih cepat, sehingga bukan hanya persoalan keadilan yang diharapkan namun juga kepastian hukum dan

⁹ Rizkityas Sekar Handini dan Budi Isp, riyarso, Kewenangan Menteri Keuangan Dalam Pemilihan Ketua Dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak Setelah Dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVIII/2020, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 5 Issue 1, March 2022, 90-102, <https://doi.org/10.14710/alj.v5i1.1-20>

kemanfaatan bagi sebesar-besarnya kepentingan bangsa dan negara. Sebagai pengadilan khusus, Pengadilan Pajak¹⁰ memang dirancang memiliki beberapa perbedaan dengan pengadilan khusus lainnya seperti Pengadilan Niaga, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Hak Asasi Manusia, dan Pengadilan Perikanan, antara lain:

1. Pengadilan Pajak merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat, namun dimungkinkan upaya hukum luar biasa berupa peninjauan kembali dengan syarat-syarat PK yang berbeda dari jenis perkara lainnya.
2. Putusan Pengadilan Pajak juga dapat menerapkan asas *reformatio in peius* dimana kedudukan Penggugat semakin lebih berat misalnya besaran pajak yang harus dibayar wajib pajak semula 1 (satu) Milyar bisa dikoreksi menjadi lebih besar misalnya 1,5 (satu koma lima) Milyar.
3. Syarat minimal usia untuk dapat menjadi Hakim pada Pengadilan Pajak juga berbeda yaitu minimal 45 (empat puluh lima) tahun dan memiliki keahlian dibidang perpajakan.
4. Dalam hal wajib pajak mengajukan banding, maka hanya dapat diajukan jika jumlah pajak terutang telah dibayar sebesar 50% (lima puluh persen) dari jumlah pajak terutang terlebih dahulu.
5. Pengadilan Pajak dapat melakukan pembetulan atas putusan yang sudah dijatuhkannya, bahkan terkadang dilakukan setelah putusan atas peninjauan kembali atas perkara tersebut dijatuhkan.

¹⁰ Undang-Undang No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak menjelaskan bahwa sengketa yang timbul dalam bidang perpajakan antara wajib pajak atau penanggung pajak dengan pejabat yang berwenang sebagai akibat dikeluarkannya keputusan yang dapat diajukan banding atau gugatan kepada pengadilan pajak berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan, termasuk gugatan atas pelaksanaan penagihan berdasarkan UU No. 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa. Willa Wahyuni, Mengenal Sengketa Pajak dan Tata Cara Penyelesaiannya, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-sengketa-pajak-dan-tata-cara-penyelesaiannya-lt62ac3c58a988b?page=1>, diakses tanggal 28 Agustus 2023, Pukul 18.30 Wib.

6. Permohonan Peninjauan Kembali II dalam perkara pajak, tidak seperti halnya dalam perkara lain tidak dapat dibenarkan. Permohonan Peninjauan Kembali II dengan jelas dilarang dalam Pasal 89 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak yang menyatakan “Permohonan peninjauan kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (3) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali kepada Mahkamah Agung melalui Pengadilan Pajak”. Sedangkan dalam perkara lain masih dimungkinkan PK II dengan alasan adanya 2 (dua) putusan berkekuatan hukum tetap yang saling bertentangan satu sama lain yang salah satunya putusan Peninjauan Kembali.
7. Tata kerja organisasi kesekretariatan Pengadilan Pajak merupakan Pegawai Negeri Sipil dalam Kementerian Keuangan yang pengangkatan dan penggajiannya berbeda dengan Pegawai Negeri Sipil pada pengadilan lainnya.
8. Syarat untuk menjadi kuasa hukum di Pengadilan Pajak harus mempunyai pengetahuan luas dan keahlian perpajakan dan persyaratan lain yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. serta
9. Pengadilan Pajak berkedudukan di Ibukota Negara.

Sebagai pengadilan yang sudah eksis dengan berbagai perangkatnya, tidak mudah memindahkan organisasi Pengadilan Pajak ke bawah Mahkamah Agung. Itu pula yang membedakan ketika dibentuk pengadilan khusus yang lain seperti disebutkan di atas karena pengadilan khusus yang bersangkutan pada saat akan dilekatkan di Pengadilan Negeri melalui Undang-Undang belumlah terbentuk, sedangkan Pengadilan Pajak sudah memiliki sistem yang telah berjalan secara mapan lebih dari 20 (dua puluh) tahun.

Pertanyaan yang paling mendasar adalah apakah organisasi Pengadilan Pajak secara bulat dialihkan ke Mahkamah Agung dalam hal ini Kamar Tata Usaha Negara atau “dilekatkan” di

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau di Pengadilan Tata Usaha Negara ? hal tersebut tidak dijelaskan didalam putusan Mahkamah Konstitusi karena Mahkamah Konstitusi hanya menguji konstusionalitas peraturan perundang-undangan dalam hal ini Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Pengadilan Pajak menurut kacamata Undang-Undang Dasar NRI 1945. Disamping itu Mahkamah Agung dianggap juga sudah memiliki pengalaman dalam hal penyatuan atap peradilan yaitu manakala Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha masih 2 (dua) atap dibawah Mahkamah Agung dan Departemen Kehakiman, serta manakala Peradilan Agama masih 2 (dua) atap dibawah Mahkamah Agung dan Departemen Agama.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023 tanggal 25 Mei 2023 ternyata bukan hanya berdampak pada kedudukan Pengadilan Pajak dalam sistem hukum nasional, melainkan juga berpengaruh terhadap kuasa hukum pada Pengadilan Pajak, dimana selama ini untuk dapat menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak ditentukan persyaratannya secara umum didalam Undang-Undang Pengadilan Pajak dan oleh Menteri Keuangan secara teknis.

Putusan Mahkamah Konstitusi diatas memang tidak membatalkan kewenangan Menteri Keuangan untuk menetapkan persyaratan menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak meskipun dapat dilakukan, namun para Hakim Konstitusi dibatasi oleh prinsip larangan *ultra petita*. Namun demikian sebuah keniscayaan manakala kewenangan pembinaan organisasi, administrasi dan finansial beralih dari Menteri Keuangan ke Mahkamah Agung, maka cepat atau lambat kewenangan Menteri Keuangan untuk menentukan persyaratan kuasa hukum pada Pengadilan Pajak pun akan beralih ke Mahkamah Agung.

Dengan hilangnya kewenangan Menteri Keuangan pada Pengadilan Pajak, maka ketentuan mengenai kuasa hukum

pada Pengadilan Pajak yang selama ini mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan secara *mutatis mutandis* juga tidak akan dapat diterapkan lagi dan akan segera berganti pada ketentuan yang akan diatur oleh Mahkamah Agung dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung. Bahkan bisa jadi ketentuan mengenai persyaratan kuasa hukum pada Pengadilan Pajak di masa mendatang akan diatur didalam Undang-Undang tentang perubahan atas Undang-Undang Pengadilan Pajak mengingat materi muatannya bukan bersifat teknis melainkan bersifat substantif yang membatasi hak-hak seseorang pada profesi tertentu.

Selama ini setidaknya telah ada 2 (dua) kubu pemikiran tentang masa depan kuasa hukum pada Pengadilan Pajak. Pemikiran pertama datang dari Ikatan Konsultan Pajak Indonesia yang menginginkan agar Mahkamah Agung mempertahankan persyaratan untuk menjadi seorang kuasa hukum pada Pengadilan Pajak sebagaimana yang telah diatur didalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.01/2017 yang tujuannya adalah melindungi wajib pajak agar selalu mendapatkan bantuan dari kuasa hukum yang mempunyai pengetahuan luas dan keahlian dalam bidang perpajakan serta memberikan iklim investasi yang kondusif di Indonesia melalui peran Pengadilan Pajak sebagai lembaga peradilan yang menegakkan kepastian hukum yang berkeadilan.

Hal tersebut dapat dipahami karena sengketa pajak yang masuk ke Pengadilan Pajak bukan hanya memeriksa aspek hukumnya saja namun juga meliputi aspek akuntansi dan hitung-hitungan angka yang bersifat ekonomis sehingga memang diperlukan keahlian khusus dari kuasa hukum yang memahami pencatatan dan/atau pembukuan termasuk aspek bisnisnya. Sebaliknya jika kuasa hukum pada Pengadilan Pajak hanyalah

seorang advokat yang tidak mempunyai pengetahuan luas dan keahlian dalam bidang perpajakan, maka tidak ada perlindungan hukum bagi wajib pajak yang mempunyai permasalahan hukum dibidang perpajakan dan atau dibidang bea dan cukai.

Sedangkan pemikiran kedua datang dari Asosiasi Advokat Indonesia yang menginginkan agar ada perubahan pada persyaratan untuk menjadi seorang kuasa hukum pada Pengadilan Pajak yaitu haruslah memasukkan syarat sebagai seorang advokat agar tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Hal tersebut juga dilatarbelakangi karena selama ini para advokat yang tidak mempunyai pengetahuan yang luas dan keahlian dalam bidang perpajakan serta bea dan cukai tidak dapat menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak. Terlepas dari adanya kepentingan ekonomis dari kedua belah pihak, namun masing-masing pemikiran memiliki landasan hukum yang cukup kuat sehingga kedepan diperlukan perumusan kebijakan yang berkeadilan dari pembentuk Undang-Undang bagi kedua belah pihak yang berkepentingan.

Perumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka beberapa permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kedudukan organisasi, administrasi dan keuangan Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara pasca Pengadilan Pajak satu atap dibawah Mahkamah Agung ?
2. Bagaimana kedudukan kuasa hukum pada Pengadilan Pajak pasca Pengadilan Pajak satu atap dibawah Mahkamah Agung ?

Metode Penelitian

Penelitian ini secara khusus difokuskan pada studi pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023 tanggal 25 Mei 2023 yang menempatkan pengadilan pajak satu atap dibawah Mahkamah Agung serta persyaratan untuk menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak dibawah Mahkamah Agung. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif¹¹. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier selanjutnya dilakukan analisis secara deskriptif.

Kedudukan Pengadilan Pajak Satu Atap dibawah Mahkamah Agung

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023 tanggal 25 Mei 2023 secara tidak langsung telah mengembalikan salah satu sifat yang paling penting dari lembaga peradilan yaitu Independensi pada Pengadilan Pajak. Sepanjang pembinaan organisasi, administrasi dan finansial Pengadilan Pajak berada dibawah Kementerian Keuangan, maka sepanjang itu pula Independensi Pengadilan Pajak dipertaruhkan. Untuk menjaga marwah pengadilan pajak, sepatutnya pengadilan pajak diarahkan pada upaya membentuk sistem peradilan mandiri atau dikenal “*one roof system*” atau sistem peradilan satu atap. Hal itu sebagaimana telah dilakukan terhadap peradilan lainnya di bawah MA, di mana pembinaan secara teknis yudisial maupun organisasi, administrasi dan finansial berada di bawah kekuasaan MA dan bukan berada di bawah Kementerian.¹²

¹¹ Bambang Sunggono, (2003), Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta, PT Raja, h. 32. Lihat juga dalam Kornelius Benuf dan Muhamad Azhar, “Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer”, *Jurnal Gema Keadilan* Volume 7 Edisi I, (Juni 2020), <https://doi.org/10.14710/gk.2023.18570>.

¹² Ady Thea DA, Putusan MK Mandatkan Pengadilan Pajak Secara Penuh Berada Di Bawah MA. <https://www.hukumonline.com/berita/a/putusan-mk-mandatkan-pengadilan-pajak-secara-penuh-berada-di-bawah-ma-lt64706ddd28f0a/?page=2>, diakses tanggal 28 Agustus 2023, Pukul 18.00 Wib.

Meskipun di dalam praktiknya bisa saja para hakim Pengadilan Pajak secara personal telah imparial dan independen, namun independensi kelembagaannya akan tetap selalu dicurigai oleh wajib pajak pencari keadilan. Adanya mandat kontitusional dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023, intinya memberikan panduan dalam rangka pelaksanaan peralihan pembinaan pengadilan pajak dari Kementerian Keuangan kepada Mahkamah Agung.¹³

Sangat disayangkan memang ketika Mahkamah Konstitusi memeriksa perkara tersebut tidak memanggil Pengadilan Pajak atau Mahkamah Agung untuk dimintai pendapatnya mengenai kedudukan yang lebih ideal Pengadilan Pajak satu atap dibawah Mahkamah Agung, sebab jika hal tersebut dilakukan maka putusan khususnya pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi akan lebih komprehensif untuk menjawab pertanyaan akan diletakkan kemana Pengadilan Pajak di Mahkamah Agung.

Dengan “melekatkan” Pengadilan Pajak ke PTUN, maka hal tersebut sama saja dengan *men-downgrade* (menurunkan derajat) Pengadilan Pajak karena sesungguhnya Pengadilan Pajak setingkat dengan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dimana Pengadilan Pajak memeriksa gugatan setelah wajib pajak setelah menempuh upaya banding administratif di Dirjen Pajak atau Dirjen Bea dan Cukai, sebagaimana Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Jakarta juga memeriksa perkara sebagai pengadilan tingkat pertama atas perkara yang telah menempuh banding administratif di Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) misalnya dalam perkara pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

Disamping itu, selama ini Ketua dan para Wakil Ketua Pengadilan Pajak juga mengucapkan sumpah jabatan di

¹³ Muhammad Addi Fauzani, Toriq Abdul Aziz Wibowo dan Diva Febrina Nurcahyani Rahman, *Policy Brief*, “Peralihan Kewenangan Pembinaan Pengadilan Pajak dari Kementerian Keuangan kepada Mahkamah Agung”, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2023

hadapan Ketua Mahkamah Agung layaknya Ketua Pengadilan Tinggi. Lebih lanjut melekatkan Pengadilan Pajak pada PTUN akan membuat pimpinan Pengadilan Pajak bukan pimpinan lagi karena sudah ada pimpinan di tiap-tiap PTUN begitu pula halnya para hakim Pengadilan Pajak akan menjadi Hakim *Ad Hoc* seperti pada pengadilan khusus lainnya.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Kamis, tanggal empat, bulan Agustus, tahun dua ribu enam belas telah diputuskan bahwa Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan Frasa “telah berumur 65 tahun dalam Pasal 13 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai disamakan dengan usia pemberhentian dengan hormat hakim tinggi pada pengadilan tinggi tata usaha negara yaitu 67 (enam puluh tujuh) tahun.

Jika “melekatkan” Pengadilan Pajak pada Pengadilan Tata Usaha Negara dianggap kurang tepat, apakah kemudian lebih tepat “melekatkan” Pengadilan Pajak pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ? Ternyata tidak juga karena dalam sejarah peradilan belum pernah ada pengadilan khusus pada pengadilan tinggi. Persoalan lain adalah gaji serta tunjangan seluruh personil di Pengadilan Pajak saat ini lebih tinggi dibandingkan dengan gaji dan tunjangan personal di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sehingga akan mengalami penurunan yang dikhawatirkan menjadi penyebab eksodusnya seluruh pegawai Pengadilan Pajak kembali ke Direktorat Jenderal Pajak atau ke Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Dengan demikian perlu diperhatikan prinsip di dalam hukum administrasi bahwa

mutasi atau perpindahan organisasi tidak boleh merugikan pihak manapun khususnya pihak Pengadilan Pajak, minimal haruslah setara dengan posisi sebelumnya.

Dengan melekatkan Pengadilan Pajak pada PTUN atau PTTUN juga akan berbenturan dengan Pasal 3 Undang-Undang Pengadilan Pajak dimana ditentukan bahwa Pengadilan Pajak berkedudukan di Ibukota Negara, sedangkan Pengadilan Tinggi TUN dan PTUN berada di seluruh Indonesia. Artinya selama Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak masih berlaku, maka mutasi kewenangan pembinaan Pengadilan Pajak ke bawah satu atap Mahkamah Agung adalah dalam keadaan transisi sampai Undang-Undang Pengadilan Pajak direkonstruksi atau diganti secara total oleh pembentuk Undang-Undang sesuai dengan sistem hukum dan sistem peradilan yang seharusnya.

Dalam masa transisi ini, maka yang lebih mudah dilakukan adalah dengan memindahkan Pengadilan Pajak dengan seluruh perangkat yang melekat padanya seperti Sumber Daya Manusia (SDM), perangkat sidang, gedung, sarana dan prasarana, aplikasi serta seluruh sistem kerja dibawah pembinaan langsung Mahkamah Agung tanpa melekatkannya pada PTUN ataupun PTTUN. Masa transisi perlu dilakukan karena tenggang waktu yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi hanya sampai dengan tanggal 31 Desember 2026 yaitu tenggang waktu yang tidak terlalu lama mengingat akan banyak agenda politik nasional di tahun 2024.

Sebagai langkah awal penyatuan atap Pengadilan Pajak, maka perlu dilakukan koordinasi antar Lembaga Negara antara lain Mahkamah Agung, Kementerian Keuangan, Kementerian Sekretariat Negara berkaitan dengan regulasi, Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP) sebagai pemilik aset gedung Pengadilan Pajak saat ini, Badan Kepegawaian Negara (BKN) berkaitan dengan status kepegawaian serta Pengadilan Pajak itu

sendiri untuk memudahkan langkah-langkah penyatuan atap. Inisiatif penyatuan atap bisa datang dari Mahkamah Agung atau bisa juga dari Kementerian Keuangan, namun akan lebih tepat jika dari Mahkamah Agung sebagai pihak yang menerima pelimpahan wewenang. Setelah itu yang perlu diperjuangkan adalah adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur bahwa seluruh fasilitas yang diterima oleh jajaran Pengadilan Pajak adalah tetap sama sebagaimana yang telah diterima sebelumnya tanpa berkurang sedikitpun, barulah kemudian diatur mengenai perubahan struktur organisasi Mahkamah Agung dengan menambahkan Pengadilan Pajak kedalam struktur baru organisasi Mahkamah Agung.

Mengingat singkatnya waktu transisi yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi maka diperlukan *timeline* agar setiap tahap-tahap penyatuan atap Pengadilan Pajak ke bawah Mahkamah Agung dapat terpenuhi sebagaimana ditentukan di dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Setelah masa transisi selesai tanggal 31 Desember 2026, maka tugas pembinaan Mahkamah Agung terhadap Pengadilan Pajak tidak selesai sampai disitu karena banyak sekali pembenahan yang perlu untuk dilakukan misalnya sampai kapan masa transisi akan diberlakukan ? Sebaiknya memang tidak terlalu lama, karena setelah itu harus dilakukan rekrutmen hakim Pengadilan Pajak karena akan ada Hakim Pengadilan yang memasuki purna bhakti.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-XIV/2016 tersebut diatas, maka para Hakim Pengadilan Pajak yang ada saat ini diberlakukan layaknya hakim karier yang akan purna bhakti sampai dengan usia 67 (enam puluh) tujuh tahun. Sedangkan untuk kedepannya, maka dengan mengacu pada Pasal 9A Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 perlu diatur ketentuan mengenai syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian serta tunjangan hakim *ad hoc* yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hal tersebut berarti akan ada 2 (dua) jenis hakim pada Pengadilan Pajak yaitu hakim karier dan hakim *ad hoc*. Untuk kedepan, hakim karier pada Pengadilan Pajak dapat direkrut dari pengadilan induknya yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara, tentunya dengan terlebih dahulu memberikannya berbagai Pendidikan dan pelatihan di bidang perpajakan dan bea dan cukai. Sedangkan untuk hakim *ad hoc* nya dilakukan rekrutmen sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya bagaimana menyatukan aplikasi penyelesaian perkara *e-tax court* kedalam sistem *e-court* Mahkamah Agung ? tentunya bukanlah persoalan yang sulit karena tinggal dilakukan penggabungan sistem, yang terpenting adalah ketersediaan anggaran dan personil dari bagian teknologi dan informasi.

Persoalan selanjutnya adalah bagaimana dengan cara menambah jumlah Hakim Agung Khusus Pajak dengan jumlah minimal 6 (enam) orang Hakim sehingga bisa menjadi 2 (dua) majelis mengingat banyaknya jumlah perkara pajak di Mahkamah Agung yang telah melebihi jumlah 7.000 (tujuh ribu) perkara pada tahun 2022. Bahkan tidak menutup kemungkinan jika melihat jumlah perkara yang terus bertambah dari tahun ke tahun, maka kelak di Mahkamah Agung perlu dibentuk kamar baru yaitu kamar Pajak sehingga perkara pajak dan bea cukai akan diputus oleh Hakim Agung yang juga berlatar belakang dan memiliki pengetahuan yang luas dibidang perpajakan dan bea dan cukai dan pada akhirnya dapat memiliki Ketua Kamar tersendiri sebagaimana di lingkungan peradilan umum juga telah terdapat dua kamar yaitu kamar pidana dan kamar perdata.

Kedudukan Kuasa Hukum Pada Pengadilan Pajak Satu Atap Dibawah Mahkamah Agung

Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak mengatur tentang syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk menjadi kuasa hukum di Pengadilan Pajak yaitu :

1. Warga Negara Indonesia.
2. Mempunyai pengetahuan yang luas dan keahlian tentang peraturan perundang-undangan perpajakan.
3. Persyaratan lain yang ditetapkan oleh Menteri.

Untuk melaksanakan pendelegasian dari Pasal 34 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak tersebut, Menteri Keuangan kemudian menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 184/PMK.01/2017 tentang Persyaratan Untuk Menjadi Kuasa Hukum Pada Pengadilan Pajak. Didalam Peraturan tersebut diatur mengenai persyaratan umum dan persyaratan khusus untuk dapat menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak.

Persyaratan umumnya adalah sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pengadilan Pajak yaitu Warga Negara Indonesia serta mempunyai pengetahuan yang luas dan keahlian tentang peraturan perundang-undangan perpajakan yang dibuktikan dengan :

1. Ijazah Sarjana/Diploma IV di bidang administrasi fiskal, akuntansi, perpajakan dan/atau kepabeanaan dan cukai dari perguruan tinggi terakreditasi. Atau
2. Ijazah Sarjana/Diploma IV dari perguruan tinggi yang terakreditasi selain dalam bidang sebagaimana dimaksud huruf a yang dilengkapi dengan **salah satu** bukti tambahan sebagai berikut :
 - a. Ijazah Diploma III perpajakan dan/atau kepabeanaan dan cukai dari perguruan tinggi yang terakreditasi.
 - b. Brevet perpajakan dari instansi atau Lembaga penyelenggara brevet perpajakan.
 - c. Sertifikat keahlian kepabeanaan dan cukai dari instansi atau Lembaga Pendidikan dan pelatihan kepabeanaan dan cukai. Atau
 - d. Surat atau dokumen yang menunjukkan pengalaman pernah bekerja pada instansi pemerintah di bidang teknis perpajakan dan/atau kepabeanaan dan cukai.

Adapun persyaratan khususnya adalah sebagai berikut :

1. Mempunyai NPWP.
2. Mempunyai bukti tanda terima penyampaian Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan Orang Pribadi untuk 2 (dua) tahun terakhir.
3. Memiliki Surat Keterangan Catatan Kepolisian.
4. Tidak berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil atau Pejabat Negara.
5. Menandatangani Pakta Integritas.
6. Telah melewati jangka waktu 2 (dua) tahun setelah diberhentikan dengan hormat sebagai Hakim Pengadilan Pajak untuk orang yang pernah mengabdikan diri sebagai Hakim Pengadilan Pajak. Dan
7. Memiliki izin kuasa hukum.

Selanjutnya tata cara untuk memperoleh izin kuasa hukum pada Pengadilan Pajak, Menteri Keuangan mendelegasikan lagi kewenangannya kepada Ketua Pengadilan Pajak yang kemudian diterbitkan Peraturan Ketua Pengadilan Pajak Nomor PER-01/PP/2018 tentang Tata Cara Permohonan Izin Kuasa Hukum Pada Pengadilan Pajak.

Didalam Pasal 4 Peraturan Ketua Pengadilan Pajak Nomor PER-01/PP/2018 tersebut ditentukan bahwa permohonan untuk memperoleh izin kuasa hukum bidang perpajakan pada Pengadilan Pajak, maka pemohon mengajukan permohonan tertulis kepada Ketua Pengadilan Pajak melalui sekretariat Pengadilan Pajak dibuat sesuai format yang disediakan dan dilampiri dengan :

1. Daftar riwayat hidup sesuai format yang disediakan.
2. Fotokopi KTP
3. Fotokopi Ijazah Sarjana atau Diploma IV yang terakreditasi dan telah dilegalisasi.
4. Fotokopi dokumen yang menunjukkan yang bersangkutan mempunyai pengetahuan yang luas dan keahlian tentang peraturan perundang-undangan perpajakan yaitu **salah satu** sebagai berikut :

- a. Fotokopi ijazah diploma III perpajakan dari perguruan tinggi yang terakreditasi dan telah dilegalisasi oleh Lembaga yang menerbitkan.
 - b. Fotokopi brevet perpajakan dari instansi atau lembaga penyelenggara brevet perpajakan dan telah dilegalisasi oleh lembaga yang menerbitkan.
 - c. Fotokopi surat atau dokumen yang menunjukkan pengalaman pernah bekerja pada instansi pemerintah di bidang teknis perpajakan yang telah dilegalisasi oleh instansi atau Lembaga yang menerbitkan.
5. Fotokopi kartu NPWP.
 6. Fotokopi bukti tanda terima penyampaian Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan Orang Pribadi untuk 2 (dua) tahun terakhir.
 7. Asli surat keterangan catatan kepolisian (SKCK).
 8. Pas Foto 4x6 sebanyak 2 (dua) lembar.
 9. Surat pernyataan tidak berstatus sebagai PNS atau Pejabat Negara.
 10. Menandatangani Pakta Integritas sesuai format.
 11. Dalam hal pemohon adalah mantan Hakim Pengadilan Pajak, maka dilampiri Keppres tentang Pemberhentian Dengan Hormat sebagai Hakim Pengadilan Pajak.

Ketentuan-ketentuan mengenai kuasa hukum pada Pengadilan Pajak tersebut menunjukkan bahwa kuasa hukum pada Pengadilan Pajak tidaklah harus seorang advokat. Yang penting terpenuhi syarat umum dan syarat khusus sebagaimana disebutkan diatas serta mendapat izin dari Ketua Pengadilan Pajak yang masih berlaku dan menunjukkan pada Majelis Hakim Pengadilan Pajak saat sidang pertama kali dilaksanakan.

Hal tersebut berbeda dengan kuasa hukum pada pengadilan lainnya dimana berlaku Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat yang menentukan Advokat adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di

dalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini.

Adapun syarat untuk dapat menjadi seorang advokat adalah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Advokat yaitu :

1. Warga negara Republik Indonesia;
2. Bertempat tinggal di Indonesia;
3. Tidak berstatus sebagai pegawai negeri atau pejabat negara;
4. Berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun;
5. Berijazah sarjana yang berlatar belakang pendidikan tinggi hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1);
6. Lulus ujian yang diadakan oleh organisasi Advokat;
7. Magang sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun terus menerus pada kantor Advokat;
8. Tidak pernah dipidana karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
9. Berperilaku baik, jujur, bertanggung jawab, adil, dan mempunyai integritas yang tinggi.

Disamping itu sesuai Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Advokat, sebelum menjalankan profesinya, Advokat wajib bersumpah menurut agamanya atau berjanji dengan sungguh-sungguh di sidang terbuka Pengadilan Tinggi di wilayah domisili hukumnya. Dengan demikian, jika digambarkan maka perbedaan kuasa hukum pada Pengadilan Pajak dan kuasa hukum pada pengadilan pada umumnya adalah sebagai berikut :

No.	Kuasa Hukum di Pengadilan Pajak¹⁴	Kuasa Hukum di Pengadilan Pada Umumnya
1.	Memenuhi persyaratan umum dan khusus	Memenuhi persyaratan sebagai advokat

¹⁴ Yadhya Cahyadi, "Tinjauan Hukum Atas Kedudukan Kuasa Hukum Pada Pengadilan Pajak" *Jurnal Pajak Indonesia* Vol. 3, No.1, (2019), 1-10, <https://doi.org/10.31092/jpi.v5i2>

2.	Mendapat izin dari Ketua Pengadilan Pajak	Bersumpah menurut agamanya atau berjanji dengan sungguh-sungguh di sidang terbuka Pengadilan Tinggi di wilayah domisili hukumnya.
3.	Tidak harus berstatus sebagai advokat	Berstatus sebagai advokat

Pengadilan Pajak dapat dipahami sebagai Pengadilan Khusus di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, maka dapat diberlakukan ketentuan khusus yang membatasi atau mengkhususkan syarat-syarat untuk menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak yang tujuannya adalah memastikan kuasa hukum di Pengadilan Pajak betul-betul menguasai dan memahami ketentuan-ketentuan hukum perpajakan demi melindungi pencari keadilan dibidang perpajakan, namun seharusnya kekhususan tersebut diatur didalam Undang-Undang bukan didalam Peraturan Menteri Keuangan karena materi muatannya adalah materi muatan Undang-Undang. Adapun materi muatan peraturan Menteri merupakan hal yang bersifat teknis.

Hal tersebut juga berlaku pada Pengadilan Hubungan Industrial sebagai salah satu Pengadilan Khusus di lingkungan peradilan umum. Didalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian hubungan Industrial disebutkan :”serikat pekerja/serikat buruh dan organisasi pengusaha dapat bertindak sebagai kuasa hukum untuk beracara di Pengadilan hubungan Industrial untuk mewakili anggotanya”. Didalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan serikat pekerja/serikat buruh sebagaimana yang dimaksud dalam pasal ini meliputi pengurus pada tingkat Perusahaan, tingkat Kabupaten/Kota, tingkat Provinsi dan Pusat baik serikat pekerja/serikat buruh, anggota federasi maupun konfederasi.

Untuk memenuhi kedua kualifikasi sebagai kuasa hukum pada Pengadilan Pajak dan kualifikasi advokat memang sangat berat. Bagi mereka yang telah memenuhi kualifikasi sebagai kuasa hukum di Pengadilan Pajak saat ini, maka kedepan ia harus juga memenuhi kualifikasi sebagai seorang advokat antara lain harus menjadi seorang sarjana hukum dan ujian yang diadakan oleh Organisasi Advokat. Sedangkan bagi mereka yang telah menjadi seorang advokat pada pengadilan pada umumnya namun tidak memenuhi kualifikasi persyaratan umum dan persyaratan khusus, maka ke depan ia haruslah mengikuti Pendidikan diploma III perpajakan dari perguruan tinggi yang terakreditasi atau mengikuti brevet perpajakan dari instansi atau lembaga penyelenggara brevet perpajakan.

Oleh karena itu kedepan, manakala pembinaan organisasi, administrasi dan finansial Pengadilan Pajak sudah beralih ke Mahkamah Agung perlu diambil jalan tengah dengan memasukan kedua syarat kuasa hukum Pengadilan Pajak dan syarat menjadi advokat kedalam persyaratan menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak yaitu haruslah seorang advokat agar tidak melanggar Undang-Undang-Undang Advokat dan memenuhi syarat umum serta syarat khusus untuk menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak sebagaimana disebutkan diatas sebagai manifestasi dari peradilan khusus dan demi perlindungan hukum terhadap pencari keadilan dibidang perpajakan dan bidang bea dan cukai.

Kesimpulan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023 tanggal 25 Mei 2023 setidaknya berdampak pada 2 (dua) hal yaitu kedudukan Pengadilan Pajak sebagai pengadilan khusus di lingkungan peradilan tata usaha negara dibawah satu atap Mahkamah Agung dan kedudukan kuasa hukum pada Pengadilan Pajak. Kedudukan Pengadilan Pajak sebagai pengadilan khusus

di lingkungan peradilan tata usaha negara berbeda dengan pengadilan khusus lainnya di lingkungan peradilan umum yang membuatnya tidak bisa dilekatkan pada PTUN ataupun PTTUN. Oleh karenanya kedudukan Pengadilan Pajak lebih tepat dilekatkan pada Mahkamah Agung khususnya Kamar Tata Usaha Negara dengan mempertahankan segala hak yang telah diperolehnya selama ini. Rekrutmen hakim Pengadilan Pajak yang terdiri dari hakim karier dan hakim *ad hoc* kedepannya perlu untuk diatur didalam peraturan perundang-undangan. Perubahan kedudukan Pengadilan Pajak tersebut diharapkan juga akan berdampak pada bertambahnya kamar pada Mahkamah Agung yaitu kamar pajak.

Adapun mengenai kedudukan kuasa hukum pada Pengadilan Pajak perlu dimuat syarat kuasa hukum Pengadilan Pajak yang saat ini telah ada ditambah dengan syarat menjadi advokat kedalam persyaratan menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak kedepan agar tidak melanggar Undang-Undang-Undang tentang Advokat. Dengan demikian persyaratan kuasa hukum pada Pengadilan Pajak ke depan harus memenuhi syarat umum serta syarat khusus untuk menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak sebagai manifestasi dari peradilan khusus dan demi perlindungan hukum terhadap pencari keadilan dibidang perpajakan dan bidang bea dan cukai serta haruslah seorang advokat.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Suciyani, Fitri “Kedudukan Pengadilan Pajak Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia”, *Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia* Volume 2 Nomor 1 (Maret 2022), 375-388, ISSN: 2808-9456

- Wijaya, Hana Novia, "Pengadilan Khusus Di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (Studi Komparatif USA Tax Court)", *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)* Vol. 5, No. 4, (November 2021), 1647-1656, <http://dx.doi.org/10.58258/jisip.v5i4.2604>
- Ismail Rumadan, "Eksistensi Pengadilan Pajak Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 1, Nomor 1 (Maret 2012), 35-62, <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.1.1.2012.35-62>
- Benuf, Kornelius, dan Muhamad Azhar, "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer", *Jurnal Gema Keadilan* Volume 7 Edisi I, (Juni 2020): 20-33, <https://doi.org/10.14710/gk.2023.18570>.
- Handini, Rizkityas Sekar, dan Budi Isp, riyarso, Kewenangan Menteri Keuangan Dalam Pemilihan Ketua Dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak Setelah Dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVIII/2020, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 5 Issue 1, March 2022, 90-102, <https://doi.org/10.14710/alj.v5i1.1-20>
- Sugiono, Tommy Valentino, dan Supriyadi. "Putusan Mahkamah Konstitusi No. 10/PUUXVIII/2020 Atas Mekanisme Pengusulan Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak". *Jurnal Pajak Indonesia*, Vol. 5, No. 2 (2021), 150-163, <https://doi.org/10.31092/jpi.v7i1>
- Cahyady, Yadhy, "Tinjauan Hukum Atas Kedudukan Kuasa Hukum Pada Pengadilan Pajak" *Jurnal Pajak Indonesia* Vol. 3, No.1, (2019), 1-10, <https://doi.org/10.31092/jpi.v5i2>

Buku :

- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja, 2003

Asmara, Galang. *Peradilan Pajak Dan Lembaga Penyanderaan (Gijzeling) Dalam Hukum Pajak di Indonesia*. Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2006.

Zoelva, Hamdan. *Pemakzulan Presiden di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.

Joeniarto. *Negara Hukum*. Yogyakarta: YBP Universitas Gajah Mada, 1981.

Wirjono Prodjodikoro. *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1977.

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian hubungan Industrial

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 184/PMK.01/2017 tentang Persyaratan Untuk Menjadi Kuasa Hukum Pada Pengadilan Pajak

Peraturan Ketua Pengadilan Pajak Nomor PER-01/PP/2018 tentang Tata Cara Permohonan Izin Kuasa Hukum Pada Pengadilan Pajak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023 tanggal 25 Mei 2023

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-XIV/2016

Internet dan Sumber lain :

- Ady Thea DA, Putusan MK Mandatkan Pengadilan Pajak Secara Penuh Berada Di Bawah MA. <https://www.hukumonline.com/berita/a/putusan-mk-mandatkan-pengadilan-pajak-secara-penuh-berada-di-bawah-ma-lt64706ddd28f0a/?page=2>, diakses tanggal 28 Agustus 2023
- Willa Wahyuni, Mengenal Sengketa Pajak dan Tata Cara Penyelesaiannya, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-sengketa-pajak-dan-tata-cara-penyelesaiannya-lt62ac3c58a988b?page=1>, diakses tanggal 28 Agustus 2023
- Muhammad Addi Fauzani, Toriq Abdul Aziz Wibowo dan Diva Febrina Nurcahyani Rahman, *Policy Brief*, “Peralihan Kewenangan Pembinaan Pengadilan Pajak dari Kementerian Keuangan kepada Mahkamah Agung”, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2023

KEDUDUKAN BADAN HUKUM PERDATA SEBAGAI PIHAK DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Dr. Dani Sintara, S.H., M.H.

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muslim Nusantara Al Washliyah,
Sekretaris APHTN-HAN Sumatera Utara
Email: danisintara@yahoo.co.id

Abstrak

Ditentukannya pihak yang dapat berperkara dalam peradilan tata usaha negara yaitu Penggugat (orang atau badan hukum perdata) dan Tergugat (Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara), sehingga perlu dikaji dapatkah badan hukum perdata yang menyelenggarakan urusan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat dipersamakan kedudukannya sebagai keputusan yang dibuat oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Metode Penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif. Tujuan penelitian ini yaitu untuk memberikan interpretasi terhadap kedudukan badan hukum perdata sebagai tergugat dalam peradilan tata usaha negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan teori hukum antara utrech maka kedudukan badan hukum perdata dapat diistilahkan sebagai 'hukum antara' yaitu berada ditengah-tengah antara privat dan publik, sebab sebagai badan hukum perdata yang menyelenggarakan urusan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan maka badan hukum perdata yang dimaksud apabila mengeluarkan keputusan dapat menjadi objek di peradilan tata usaha negara

karena keputusannya dianggap sebagai keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Kata Kunci: Kedudukan, Badan, Perdata, Peradilan, Administrasi.

Latar Belakang

Hukum Administrasi negara berkembang secara fleksibel dan dinamis mengikuti bagaimana negara-negara dan masyarakat sebagai objek kajiannya itu bergerak. Bernardo Sordi mengatakan bahwa Hukum administrasi negara dalam sistem pemerintahan common law dan civil law ini berkembang dengan mencerminkan titik pangkal yang berbeda.¹

Sebagai suatu ilmu, hukum administrasi negara tentu harus jelas batas-batasnya atau yang menjadi tanda pembeda yang jelas dengan ilmu hukum yang lain. Untuk itulah sangat dibutuhkan kejelasan atas ruang lingkup yang menjadi lapangan ilmiah dari ilmu hukum administrasi negara. Batas-batas ruang lingkup sekaligus menjadi satu penanda objek-objek yang menjadi bisnis utama yang seharusnya dibahas dalam ilmu hukum administrasi negara. Khusus dalam ilmu hukum administrasi negara, ilmu hukum yang memiliki kedekatan dengan HAN adalah hukum tata negara. Hal ini mengingat keduanya memiliki satu lapangan yang mirip satu sama lain, yakni negara, kewenangan, para pejabat, serta rakyat. Untuk itu, perlu diperjelas batas kedua keilmuan tersebut agar mudah pembedaan dan pembatasan dengan ilmu hukum yang mempunyai lapangan yang berbeda.²

Objek dalam hukum administrasi negara pada tataran peradilan tata usaha negara yaitu Keputusan pemerintah merupakan objek hukum administrasi yang tidak hanya berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Produk keputusan

¹ Adellya Salsabilla Hermawan, Penerapan Asas Asas Hukum Administrasi Negara Dalam Instrumen Pemerintahan Yang Baik, *JURNAL SOSIAL HUMANIORA DAN PENDIDIKAN*, Vol 2 No. 3 November 2022

² Muslimah Hayati, Maladministrasi Dalam Tindakan Pemerintah, *Jurnal WASAKA HUKUM*, Vol. 9 No. 1, Februari 2021

pemerintah yang diatur dalam UU AP juga bagian dari kepentingan administrasi kepegawaian pegawai ASN. Maka kemudian, ketentuan Pasal 53 UU AP sebagai norma yang mengadopsi prinsip fiktif positif dalam hukum administrasi negara juga dapat diterapkan dalam konteks urusan administrasi kepegawaian di internal pemerintahan.³

Sifat norma hukum keputusan administrasi negara adalah individual dan konkret, dan dalam hirarki norma hukum, bersifat sebagai norma penutup. Stellinga memandang, bahwa kekuatan hukum suatu keputusan administrasi negara tersebut, pengaruhnya adalah terhadap lingkungan kerja, sedangkan sahnya suatu keputusan ini berkenaan dengan suatu perbuatan pemerintah.⁴

Kesalahan yang terjadi tentunya dapat mengakibatkan kerugian bagi masyarakat. Oleh karena itu untuk melindungi masyarakat atau pejabat administrasi negara dari tindakan kesewang-wenangan, dari penguasa (pemerintah) diperlukan suatu upaya untuk melindunginya, khususnya melindungi masyarakat/pejabat administrasi dari keputusan-keputusan yang sifatnya dirasa merugikan atau bertentangan dengan hukum. Wujud dan usaha perlindungan tersebutlah kemudian yang melahirkan suatu Perdilan Tata Usaha Negara (PTUN) yakni sebuah peradilan yang didirikan untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara Orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.⁵

³ Permadi Setyonagoro, Kajian Hukum Urgensi Penerapan Prinsip Fiktif Positif Dalam Urusan Administrasi Kepegawaian Di Internal Pemerintahan Bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara, Seminar Nasional Hasil Riset Dan Pengabdian, Surabaya, 6 April 2022

⁴ Herman, Hendry Julian Noor, Doktrin Tindakan Hukum Administrasi Negara Membuat Keputusan (Beschikking), Jurnal Komunikasi Hukum, Volume 3, Nomor 1, Februari 2017

⁵ Rochmat Soemitro, Peradilan Tata Usaha Negara, Refika Aditama Bandung 1987, hlm. 6

Permasalahan yang muncul yaitu terkait jangkauan ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan yang dapat dilakukan interpretasi hukum (*interpretation of law*) agar mendapat kepastian hukum mengenai badan hukum perdata yang selama ini dalam peradilan tata usaha negara dapat menjadi Penggugat terhadap objek surat keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, sehingga dapat dikaji bagaimana jika badan hukum perdata yang justeru menjadi Tergugat, apakah dapat dipersamakan dengan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara?

Perumusan Masalah

1. Bagaimana Filosofi Peradilan Tata Usaha Negara dan Ruang Lingkup Pengaturan Administrasi Pemerintahan?
2. Bagaimana Relasi antara Teori Hukum Antara Utrecht dan Badan Hukum Perdata Sebagai Tergugat Dalam Peradilan Tata Usaha Negara?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini juga bersifat exploratoris yaitu dengan melakukan penelusuran terhadap ide-ide atau gagasan-gagasan baru yang dapat menjawab permasalahan yang ada.⁶ Sehingga, dapat menjadi pisau analisis untuk mengkaji permasalahan kedudukan Badan Hukum Perdata sebagai tergugat dalam peradilan tata usaha negara dalam perspektif teori hukum antara utrecht agar menjadi patron terkait penyelesaian sengketa tata usaha negara sehingga tidak terdapat dualisme pendapat terkait kedudukan badan hukum perdata sebagai tergugat dalam peradilan tata usaha negara.

⁶ Eka NAM Sihombing, Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum* (Malang: Setara Press, 2022).

Filosofi Peradilan Tata Usaha Negara dan Ruang Lingkup Peraturan Administrasi Pemerintahan

Secara filosofis, hukum diperlukan untuk menata keadaan agar lebih baik. Itulah idealisme di balik kehadiran hukum dalam komunitas manusia sejak awal. Karena itu, hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme. Ia mengoreksi keadaan yang “kurang ideal” dan serentak menghadirkan “yang seharusnya”.⁷

Filsafat administrasi sebagai suatu hakikat terhadap keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.⁸

Prajudi Atmosudirjo mengartikan bahwa peradilan administrasi negara sebagai setiap bentuk penyelesaian persoalan yang dilakukan oleh pejabat atau instansi administrasi negara yang dilaporkan oleh masyarakat atau instansi-instansi seperti perusahaan, yayasan, perhimpunan, dan lain sebagainya yang merasa haknya dirugikan dengan adanya putusan-putusan dari pejabat administrasi negara.⁹

SF Marbun menyatakan bahwa urgensi eksistensi Peradilan tata Usaha negara atau Peradilan Administrasi negara adalah untuk mengantisipasi kemungkinan timbulnya sengketa antara pemerintah dengan warga negara atau badan hukum privat akibat adanya kegiatan pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dengan kata lain, urgensi Peradilan Tata Usaha Negara adalah melaksanakan ketentuan konstitusional yang telah menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat, baik dalam hubungannya dengan sesama warga masyarakat maupun dalam hubungannya dengan pemerintah.¹⁰

⁷ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hlm. 13.

⁸ Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: PT. Gunung Agung, 1985), hlm. 2-3.

⁹ Prajudi S. Atmosudirjo, *Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 21.

¹⁰ SF. Marbun dan Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987, hal. 176.

Negara merupakan sebuah lembaga peradilan yang dimana menyelesaikan sengketa administrasi dan tata usaha negara antara badan hukum perdata dengan badan hukum perdata yang lainnya. Dimana didalam sebuah peradilan tata usaha negara untuk menciptakan pemerintahan yang baik maka peradilan tata usaha negara menjalankan beberapa aturan yang dimuat dalam aturan pokok dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.¹¹

Pemerintahan dan negara bagaikan sekeping mata uang karena tidak mungkin bisa memahami secara nyata hakikatnya tnpa mengulas keduanya; dimana negara merupakan segi statisnya dan pemerintahan adalah segi dinamisnya. Pengertian pemerintahan dalam rangka hukum administrasi digunakan dalam artian “pemerintahan umum” atau pemerintahan negara”. Pemerintahan dapat dipahami melalui dua sub bagian yaitu disuatu bagian adalah fungsi pemerintahan dalam hal ini adaah kegiatan untuk memerintah, di lain pihak adalah dalam artian organisasi pemerintahan dimana merupakan kumpulan-kumpulan dari kesatuan pemerintahan. Dalam bidang ilmiah dibedakan antara pemerintah sebagai organ (alat) Negara yang menjalankan tugas (fungsi) dan pengertian pemerintahan sebagai fungsi dari pada pemerintah.¹²

Atas dasar penerapan fungsi hukum administrasi dan dapat kita tonjolkan pada dari sudut pandang hukum administrasi. Hukum Admistrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administarsi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri.¹³

¹¹ Wirda Eka Putri, Rahmat, Junindra Martua, Peranan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menciptakan Pemerintahan Yang Baik Ditinjau Dari Segi Hukum Administrasi Negara, Jurnal Pionir LPPM Universitas Asahan Vol. 5 NO. 4 November-Desember 2019

¹² Kansil, C.S.T dan Kansil Christine S.T, Sistem Pemerintahan Indonesia, Bumi Aksara, Jakarta: 2008, hal 17

¹³ HR Ridwan, Hukum Administarsi Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta:2006, hal 34

Hukum Administrasi Negara merupakan salah satu alternatif bagi penyelenggaraan sebuah pemerintahan. Dimana Hukum Administrasi memiliki tiga fungsi dalam menjalankan pemerintahan yaitu fungsi normatif, fungsi instrumental dan fungsi jaminan. Fungsi normatif adalah menyangkut penormaan kekuasaan untuk memerintah dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih. Fungsi instrumental berarti menetapkan instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk menggunakan kekuasaan dalam memerintah dan fungsi jaminan adalah fungsi untuk memberikan jaminan perlindungan hukum bagi rakyat.¹⁴

Peradilan administrasi dipandang sebagai peradilan khusus, dalam arti peradilan yang hanya diberi kewenangan menyelesaikan sengketa yang muncul di bidang administrasi dan kepegawaian atau sengketa yang terjadi antara pejabat administrasi dengan seseorang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya keputusan.¹⁵

Pasal 1 angka 12 UU No. 51 tahun 2009 yang dimaksud dengan Badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan atau dengan kata lain badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku mempunyai wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Wewenang tersebut dapat diperoleh dengan cara atribusi, delegasi atau mandat.

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUAP diatur bahwa **“Ruang lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini meliputi semua aktivitas:**

¹⁴ Wirda Eka Putri, Rahmat, Junindra Martua, Peranan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menciptakan Pemerintahan Yang Baik Ditinjau Dari Segi Hukum Administrasi Negara, Jurnal Pionir LPPM Universitas Asahan Vol. 5 NO. 4 November-Desember 2019

¹⁵ Ridwan HR, Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 146

1. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif;
2. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif;
3. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif; dan
4. **Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.**

Yang bukan objek KTUN sebagaimana dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (tidak ada termasuk Keputusan Rektor), yaitu:

1. KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata
2. KTUN yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
3. KTUN yang masih memerlukan persetujuan.
4. KTUN yang dikeluarkan berdasarkan KUHP atau KUHAP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.
5. KTUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. KTUN mengenai tata usaha ABRI (TNI)
7. Keputusan KPU baik di pusat maupun daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Indroharto menjelaskan mengenai pihak-pihak yang dapat dikategorikan sebagai Pejabat TUN dengan menginterpretasikan apa yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan” adalah segala macam urusan mengenai masyarakat bangsa dan negara ini yang bukan merupakan tugas legislatif maupun mengadili.

Dengan demikian apa saja dan siapa saja tersebut tidak terbatas pada instansi-instansi resmi yang berada dalam lingkungan pemerintah saja. Mungkin sekali instansi yang berada dalam lingkungan kekuasaan legislatif maupun yudikatif, bahkan mungkin seorang swasta, suatu badan hukum perdata swasta, seperti para BUMN, universitas swasta, yayasan dan sebagainya. Jadi yang menjadi ukuran untuk dapat disebut sebagai badan atau pejabat TUN adalah fungsi yang dilaksanakan, bukan nama sehari-hari yang digunakan, bukan pula kedudukan strukturalnya dalam salah satu lingkungan kekuasaan dalam negara. Di dalam kehidupan negara kemakmuran seperti negara kita ini, pelaksanaan urusan pemerintahan itu tidak merupakan monopoli dari instansi instansi pemerintah dibawah presiden saja. Baik instansi-instansi resmi yang berada diluar struktur pemerintah dibawah presiden (Keseekretariatan Jenderal Lembaga-lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara) maupun badan badan dan organisasi-organisasi swasta dapat saja oleh suatu peraturan perundang-undangan diberi tugas untuk melakukan suatu bidang urusan pemerintahan, umpama dibidang kesejahteraan sosial, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. Dalam hukum administrasi tidak jarang dilakukan pengupasan yang disebut “pemerintahan dengan dan oleh pihak swasta”.¹⁶

Teori Hukum Antara Utrecht dan Badan Hukum Perdata Sebagai Tergugat Dalam Peradilan Tata Usaha Negara

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (“UU PTUN”) yang menyatakan: Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), Hlm 165.

Jadi yang menjadi patokan bukanlah kedudukan struktural “organ atau pejabat” yang bersangkutan dalam jajaran pemerintah, bukan pula nama resminya, melainkan fungsi pemerintahan yang dilaksanakannya pada suatu saat. Apabila fungsi yang dilaksanakan itu berdasarkan peraturan perundang-undangan merupakan suatu tugas urusan pemerintahan (*public service*), maka yang berbuat demikian itu menurut undang-undang ini dapat dianggap sebagai badan atau pejabat TUN.¹⁷

Maka, apa sebabnya pemerintah turut serta dalam suatu sektor (bagian) tertentu dari pergaulan kemasyarakatan dan perekonomian? dan oleh karena turut-serta pemerintah tersebut ditimbulkan hubungan-hubungan persoalan mengenai kebijaksanaan pemerintah, itulah bukan persoalan yang dipelajari oleh Hukum Administrasi Negara. Kata *Wiarda*, seperti yang telah dikutip diatas tadi : “*Taak van de wetenschap ...is niet de beoordeling van de overheid op al meer gebieden van het maatschappelijk en economische leven*”. Dengan kata lain hukum administrasi negara tidak memasuki tingkat (bidang) politik pemerintahan (*de sfeer van de bestuurspolitiek*), tetapi tingkat hubungan hukum yang terlebih dahulu telah di tentukan oleh tingkat politik pemerintahan itu (*de sfeer van de bestuurspolitiekis vastgesteld*). Hukum Administrasi Negara mempelajari bentuk yuridis dari penyelenggaraan politik pemerintahan. Hukum Administrasi Negara merupakan bentuk yuridis yang menangkup (mencakup) penyelenggaraan turutserta pemerintah dalam pergaulan sosial dan ekonomis.¹⁸

Perbedaan antara hukum administrasi negara dan hukum privat yang disinggung tadi adalah identik (sama) dengan persoalan dalam ilmu hukum mengenai perbedaan antara hukum publik dan hukum privat ringkasan *Donner, Nederlands bestuursrecht*, bagian *Algemeen Deel*. Prof. Mr. E.M. Meijers,

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ E. Utrecht, Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Balai Buku Ichtiar Jakarta, nn), hlm. 25

Algemeen leer van het burgerlijk recht. Dalam suatu hubungan hukum menurut hukum privat, maka yang bersangkutan diberi kebebasan untuk menjalankan wewenang (hak) yang diberi oleh hukum kepadanya, secara menurut kehendaknya sendiri. Hukum Publiklah hukum administrasi negara termasuk hukum publik yang membatasi kebebasan ini tentang perbedaan antara hukum privat dan hukum publik.¹⁹

E. Utrecht pada hakikatnya menyatakan bahwa hukum administrasi negara/hukum pemerintahan adalah hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang bila diadakan akan memungkinkan para pejabat administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus. Badan hukum dalam pandangan E. Utrecht merupakan badan yang menurut hukum berkuasa (berwenang) menjadi pendukung hak, yang tidak berjiwa, atau lebih tepat yang bukan manusia. Menurut jenisnya badan hukum dapat diklasifikasikan atas:

1. Badan Hukum Publik (contohnya seperti: Negara, Pemerintah Daerah, Bank Indonesia, dll)
2. Badan Hukum Privat (PT, CV, Firma, Yayasan)

Kehadiran badan hukum dalam pergaulan hukum masyarakat sejak permulaan abad ke 19 lalu sampai sekarang telah menarik perhatian kalangan hukum. Berbagai tokoh dan pendukung aliran/mazhab ilmu hukum dan filsafat hukum telah mengemukakan pendapatnya mengenai eksistensi badan hukum sebagai subyek hukum disamping manusia. Untuk itu, dibutuhkan Penafsiran secara dogmatis, yaitu melakukan tafsiran terhadap suatu peraturan dengan jalan mencari apa yang menjadi asas umum yang tersimpul dalam peraturan tersebut, kemudian secara menyelaraskan menemukan pemecahannya.²⁰

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 25.

²⁰ R. Murjiyanto, Pengantar Hukum Dagang : Aspek-aspek Hukum Perusahaan dan Larangan Praktek Monopoli, (Yogyakarta : Liberty, 2002), hlm. 29.

Secara teoritis, terdapat beberapa teori badan hukum yaitu:²¹

1. Teori Fiksi, Teori ini dipelopori oleh Friedrich Carl von Savigny (1779-1861), Badan hukum semata-mata hanyalah buatan pemerintah/Negara. Terkecuali Negara, badan hukum itu suatu fiksi, yakni sesuatu yang sebenarnya tidak ada tetapi orang menghidupkannya dalam bayangannya untuk menerangkan sesuatu hal. Dengan kata lain, sebenarnya menurut alam hanya manusia yang merupakan subyek hukum, tetapi orang menciptakan dalam bayangannya badan hukum selaku subyek hukum, diperhitungkan sama dengan manusia. Jadi, orang bersikap seolah-olah ada subyek hukum yang lain, tetapi wujud yang tidak riil, tidak dapat melakukan perbuatan-perbuatan, sehingga yang melakukan adalah manusia sebagai wakil-wakilnya.
2. Teori Organ, Teori ini dikemukakan juga oleh sarjana Jerman yang bernama Otto von Gierke (1841-1921). Teori ini lahir sebagai reaksi terhadap teori fiksi. Menurut von Gierke, badan hukum itu seperti manusia, menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam pergaulan hukum. Badan hukum itu menjadi suatu "*verband personlichkeit*", yaitu suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau organ-organ badan tersebut, misalnya anggota-anggotanya atau pengurusnya seperti manusia. Badan hukum bukanlah suatu hal yang abstrak, tetapi benar-benar ada. Badan hukum bukanlah suatu kekayaan (hak) yang tidak bersubyek, tetapi badan hukum itu suatu organisme yang riil, yang hidup dan bekerja seperti manusia biasa. Tujuan badan hukum menjadi kolektivitas, terlepas dari individu, ia suatu Verband personlichkeit yang memiliki Gesamwille (kehendak). Berfungsinya badan hukum dipersamakan dengan fungsinya manusia. Artinya, badan hukum tidak

²¹ *Ibid.*

berbeda dengan manusia. Karena itu dapat disimpulkan bahwa tiap-tiap perkumpulan/perhimpunan orang adalah badan hukum.

3. Teori Kekayaan Bersama, menganggap badan hukum sebagai kumpulan manusia. Kepentingan badan hukum adalah kepentingan seluruh anggotanya. Menurut teori ini badan hukum bukan abstraksi dan bukan organisme. Pada hakikatnya hak dan kewajiban badan hukum adalah hak dan kewajiban anggota bersama-sama. Mereka bertanggung jawab bersama-sama. Harta kekayaan badan itu adalah milik (eigendom) bersama seluruh anggota. Para anggota yang berhimpun adalah suatu kesatuan dan membentuk suatu pribadi yang disebut badan hukum. Karena itu, badan hukum hanyalah suatu konstruksi yuridis belaka. Pada hakikatnya badan hukum itu sesuatu yang abstrak. Teori ini juga disebut *propriete collective theorie* (Planiol), atau teori kepunyaan kolektif (Utrecht).
4. Teori Kenyataan Yuridis (*juridische realiteitsleer*), Menurut Mulhadi bahwa Teori ini merupakan suatu teori yang merupakan penghalusan (*verfijning*) dari teori organ. Teori ini dikemukakan oleh sarjana Belanda E.M.Meijers dan dianut oleh Paul Scholten.

Menurut isinya, hukum itu biasanya dibagi dalam dua golongan, yaitu hukum publik dan hukum privat (sipil). Pembagian ini berasal dari ilmu hukum Romawi (*Romeinse Rechtswetenschap*) dan belum dikenal dalam ilmu hukum Eropa Barat pada zaman sebelum resesi hukum Romawi. Lama diterima anggapan, bahwa hukum privat mengatur hubungan antara individu (oknum) sedangkan hukum (publik) mengatur hubungan antara negara dan warganya. Di negeri Belanda anggapan ini pernah dibela oleh J.A.Loeff. yang menjadi ukuran (dasar) pendapat Loeff ialah para Subyek suatu hubungan hukum. Tetapi anggapan tersebut tidak sesuai dengan realitas hukum. Oleh negara sering dipakai peraturan hukum privat untuk

menyelenggarakan tugasnya. Misalnya pemerintah menyewa sebuah rumah dari seorang partikiler (preman) dengan maksud menggunakan rumah itu sebagai gedung kantor. Sewa tersebut diatur oleh pasal 1546 KUH Perdata. Dalam pergaulannya dengan orang partikiler, pemerintah sering menggunakan peraturan-peraturan yang sama sekali tidak berbeda dari peraturan-peraturan yang dipakai oleh dua orang partikiler apabila mereka mengadakan hubungan antara mereka.²²

Disamping hukum privat dan hukum publik, sehubungan dengan konteks negara kesejahteraan, ada yang dikenal dengan *Hukum Antara*, yaitu: *suatu jenis hukum apabila ditinjau dari isinya berada di antara hukum public dan hukum privat*. Mengenai Hukum Antara (Privat dan Publik) dapat terdeskripsikan melalui pendapat ahli-ahli yang disarikan oleh E.Utrecht dalam Moh. Saled Dhindang sebagai berikut:²³

1. Van Apeldoorn berukuran pada kepentingan yang dilindungi oleh suatu peraturan hukum. Katanya: hukum public mengatur kepentingan umum (*public*) sedangkan hukum privat mengatur kepentingan khusus (*private*). Anggapan ini kurang tepat. Baik suatu peraturan hukum publik maupun suatu peraturan hukum privat dapat mengatur kepentingan umum. Misalnya, pemerintah menyewa sebuah rumah sakit umum. Sebaliknya, baik suatu peraturan hukum privat maupun suatu peraturan hukum publik dapat mengatur suatu kepentingan khusus.
2. A.R. Bierling seorang sarjana hukum bangsa Jerman, menyatakan bahwa tidak lagi disangkal oleh *communis opinio* (anggapan yang diterima umum) diantara ahli hukum. Hal itu dicatat dan diakui oleh antara lain. Tetapi walaupun kenyataan tersebut diakuinya, masih juga Bierling tidak mau meninggalkan anggapan yang lama dan salah

²² E. Utrecht, Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru, 1983).

²³ *Ibid.*

tadi. Bearling membuat suatu fiksi (suatu yang sebenarnya tidak ada tetapi masih juga digunakan sebagai pangkal peninjauan). **Apabila negara menggunakan hukum privat, maka negara bertindak sebagai suatu “quasi staatsgenosse” (seolah-olah warganegara, seolah olah oknum).**

3. A Thon membagi hukum dalam golongan hukum publik dan golongan hukum privat berdasarkan cara mempertahankan hak-hak yang ditimbulkan oleh hukum itu. Yang mempertahankan hak-hak tersebut adalah negara. Bilamana sesuatu hak dipertahankan oleh pemerintah atas permintaan (inisiatif) dari yang dirugikan oleh suatu pelanggaran hak itu (permintaan dari seorang individu), maka peraturan yang menimbulkan hak tersebut termasuk golongan hukum privat.
4. Meijers berpendapat bahwa dalam suatu hubungan hukum privat, maka yang bersangkutan diberi kebebasan supaya secara kemauan sendiri menjalankan wewenang (hak) yang diberi oleh hukum. Hukum publiklah yang membatasi kemerdekaan ini. Jawaban atas pertanyaan apakah suatu peraturan hukum termasuk golongan hukum privat atau termasuk golongan hukum publik, itulah bergantung pada hal bagaimana peraturan hukum itu dapat ditafsirkan. Dengan kata lain: bergantung pada besarnya kepentingan yang dilindungi (diperhatikan) oleh peraturan hukum itu. Kita mengadakan pembagian tersebut karena tradisi.

Sasaran keputusan ini terdapat dua kemungkinan, yaitu ditujukan ke dalam (*naar binnen gericht*), adalah keputusan berlaku ke dalam lingkungan administrasi sendiri, dan ditujukan ke luar (*naar buiten gericht*), yang berlaku bagi warga negara atau badan hukum perdata. Berdasarkan pembagiannya, maka terdapat dua jenis keputusan, yaitu keputusan intern (*interne beschikking*) dan keputusan ekstern (*externe beschikking*).²⁴

²⁴ Juniarso Ridwan, dan Achmad Sodik Sudrajat, Hukum Administrasi..., hlm. 145.

Dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, dirumuskan pengertian Badan atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan wewenang pemerintahan. Kemudian pada bagian lain mengenai ruang lingkup berlakunya Undang-Undang itu disebutkan, Undang-Undang itu berlaku bagi semua tindakan hukum administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Administrasi Pemerintahan dan Badan Hukum lainnya yang diberikan wewenang menyelenggarakan urusan pemerintahan.²⁵

Hukum Administrasi Negara adalah keseluruhan peraturan tertulis yang dapat mengatur berbagai tindakan hukum atau tugas negara yang dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk mencapai suatu tujuan yang sudah ditentukan. Oleh karena itu, bagi pejabat pemerintah baik yang berada di pusat maupun di daerah dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat (orang perseorangan maupun Badan Hukum Perdata begitu juga dalam memberikan pelayanan kepada sesama Aparatur Pemerintah sendiri) harus tetap berpegang kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Christian van Vollenhoven mengemukakan pendapatnya dalam tulisan yang berjudul “*Thorbecke en het Administratiefrecht*”, beliau mendefinisikan Hukum administrasi negara sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengikat badan-badan negara baik yang tinggi maupun yang rendah jika badan-badan itu mulai menggunakan wewenangnya yang ditentukan dalam Hukum Tata Negara. Oleh Oppenheim, kondisi demikian itu diibaratkan seperti negara didalam keadaan bergerak (*staat in beweging*).²⁶

²⁵ Wahyuni, Perluasan Makna Instrumen Hukum Keputusan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Comparativa* Vol. 1 No. 2, Juli – Desember 2020

²⁶ C. Van Vollenhoven, “*Thorbecke en het Administratiefrecht*” dalam J. Oppenheims bundel, *Nederlandsch Administratiefrecht*, 1921, hal 21.

Penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Sedangkan sebagai Pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara atau bisa disebut juga Aparatur Sipil Negara (ASN) yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Tindakan ASN dalam bertugas dalam hukum administrasi negara juga disebut sebagai perbuatan pemerintah. Salah satu tugas ASN adalah memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas. Dalam hukum administrasi negara ASN disebut juga dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, karena ASN adalah melaksanakan urusan pemerintahan, sebagaimana disebutkan dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat TUN adalah keseluruhan aparat pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan.²⁷

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, tindakan hukum pemerintahan itu selanjutnya dituangkan dalam dan dipergunakan beberapa instrumen hukum dan kebijakan seperti peraturan (*regeling*), keputusan (*besluit*), peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*), dan ketetapan (*beschikking*). Setiap penggunaan wewenang dan penerapan instrumen hukum oleh pejabat pemerintahan sudah barang tentu menimbulkan akibat hukum karena memang yang dimaksudkan untuk menciptakan

²⁷ Indroharto dalam Bambang Giyanto, Tindakan Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara Yang Rawan Digugat, Jurnal Sumber Daya Aparatur Vol. 2 No. 1 Juli 2020

hubungan hukum dan akibat hukum. Hubungan hukum ini ada yang bersifat intern (*interne rechtsbetrekking*), yakni hubungan hukum di dalam atau antarinstitusi pemerintahan, dan hubungan hukum ekstern (*externe rechtsbetrekking*), yakni hubungan hukum antar pemerintah dengan warga negara. dalam hal hubungan hukum eksternal, akibat hukum yang ditimbulkannya ada yang bersifat umum, dalam arti mengenai setiap warga negara, dan akibat hukum yang bersifat khusus yakni mengenai seseorang atau badan hukum perdata tertentu.²⁸

Menurut A.W Bradley dan K.D. Ewing, hukum administrasi negara memiliki tiga fungsi. Pertama, hukum administrasi negara menjadikan tugas-tugas pemerintahan dapat dijalankan. Badan-badan pemerintahan diciptakan oleh hukum dan dilengkapi dengan kekuasaan untuk dilaksanakan atas nama negara dan kepentingan umum (*enable teh task of goverment to be performed*). Kedua, fungsi hukum administrasi negara adalah mengatur hubungan antara badan-badan publik, misalnya antara menteri dengan pemerintah lokal atau antar pemerintah lokal satu dengan lainnya (*to govern teh relations between public agencies, for example, between a minister and a local authority or between two local authorities*). Ketiga, hukum administrasi mengatur hubungan antara badan-badan publik dengan individu atau badan-badan hukum privat (*to govern the relations between a public agency and those individuals or private bodies over whose affairs the agency is entrusted with power*).²⁹

Peradilan administrasi negara dalam rangka perlindungan warga negara terdapat dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara merupakan suatu aturan yang dapat menciptakan pemerintahan yang bersih, mencegah

²⁸ SF. Marbuh dan Moh. Mahfud, Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta: Leberty, 2001), hlm. 205.

²⁹ Abid Zamzami, PELAKSANAAN FUNGSI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK, Yurispruden Volume 3, Nomor 2, Juni 2020

pejabat tata usaha negara dalam tugasnya tidak melampaui batas wewenangnya, dan juga mencegah pejabat tata usaha negara salah dalam menerapkan peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya peradilan tata usaha negara dinyatakan sebagai lembaga peradilan yang mengadili persoalan tata usaha negara, termasuk persoalan kepegawaian antara badan atau pejabat tata usaha negara/administrasi negara (pejabat pemerintahan) dengan seseorang atau badan hukum perdata, seperti perseroan terbatas, yayasan, dan badan hukum lainnya.³⁰

Keputusan administrasi negara bentuknya dapat tertulis ataupun tidak tertulis, bersifat sebagai administrasi negara, nyata atau konkrit (kasuistik, Peristiwa khusus, pembentukan aturan hukum inkonkrito), individual (berlaku terhadap seseorang atau badan hukum tertentu), dan final (menimbulkan akibat hukum, dengan maksud menentukan hak dan kewajiban). Keputusan administrasi negara tersebut mengatur hubungan hukum yang telah ada atau untuk menimbulkan suatu hubungan hukum yang baru. Perubahan atau pencabutan hubungan hukum, baik yang belum berlaku maupun yang telah berlaku, yang juga mengandung validitas, memiliki daya ikat dan daya laku, kondisional, serta bersifat prioritas dalam hukum administrasi negara kepada pemohon keputusan. Keputusan administrasi negara yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah dengan seseorang atau badan hukum perdata, termasuk hubungan hukum antara dua atau lebih badan pemerintah (dibuat untuk hubungan intern dan ekstern), termasuk pula pengertian keputusan administrasi negara di sini adalah keputusan administrasi negara negatif.³¹

³⁰ Darda Syahrizal, *Hukum Administrasi Negara & Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Medpress Digital, 2013), hlm. 79.

³¹ Herman, Hendry Julian Noor, *Doktrin Tindakan Hukum Administrasi Negara Membuat Keputusan (Beschikking)*, *Jurnal Komunikasi Hukum*, Volume 3, Nomor 1, Pebruari 2017

Keputusan administrasi negara merupakan tindakan hukum sepihak oleh pemerintah, yang kewenangannya diberikan kepada jabatan yang ada di dalamnya, dan dilaksanakan secara senyatanya (konkritisasi) oleh pejabatnya berdasarkan ketentuan hukum positif yang sifatnya konkrit, individual, dan final. Tindakan hukum merupakan suatu tindakan yang dapat dikaitkan dengan hukum atau terdapat relevansi hukum di dalamnya, sedangkan sepihak diartikan sebagai suatu tindakan yang tidak memerlukan persetujuan dari pihak lain ketika akan dilakukan. Sifat norma hukum keputusan administrasi negara adalah individual dan konkrit, dan dalam hirarki norma hukum, bersifat sebagai norma penutup. Stellinga memandang, bahwa kekuatan hukum suatu keputusan administrasi negara tersebut, pengaruhnya adalah terhadap lingkungan kerja, sedangkan sahnya suatu keputusan ini berkenaan dengan suatu perbuatan pemerintah.³²

Secara abstrak pengertian negara suatu badan hukum (*Persona Moralis*), dimana tertentu menurut konsep *Welfare State* tujuan negara tidak lain adalah kesejahteraan bagi rakyat. Didalam mewujudkan kesejahteraan tersebut diperlukan suatu kebijakan (*policy*), selanjutnya kebijakan tersebut lebih menekankan pada Administrasi Negara untuk campur tangan didalam setiap aspek kehidupan masyarakat dan ikut serta didalam pergaulan sosial masyarakat. Dimungkinkannya Administrasi Negara untuk bertindak seperti itu beralasan dari sistem pemerintahan dalam konstelasi supra struktur yang menganut paham *Welfare State* dimana kedudukan Administrasi Negara mempunyai arti sebagai berikut:³³

1. Aparatur Negara, aparatur pemerintah atau sebagai institusi politik kenegaraan.

³² Herman, Doktrin Tindakan Hukum Administrasi Negara Membuat Keputusan (Beschikking), Jurnal Komunikasi Hukum, Volume 3, Nomor 1, Pebruari 2017

³³ Chandra Aritonang, Hukum Administrasi Negara Sebagai Himpunan Peraturan-Peraturan Istimewa, *Tö-rä*: Volume 5 Nomor 1, April 2019

2. Fungsi atau sebagai aktivitas melayani pemerintah yakni sebagai kegiatan pemerintah operasional.
3. Proses teknis penyelenggaraan.

Lebih spesifik, untuk menjawab mengenai kedudukan yayasan dalam proses peradilan tata usaha negara, maka dapat dianalisa dengan Teori Hukum Antara yang diutarakan oleh Mr. Drs. E. Utrecht : “Badan Tata Usaha Negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum dapat melakukan beberapa cara di mana yang bertindak adalah subyek lain yang tidak termasuk Tata Usaha Negara dan mempunyai hubungan istimewa atau hubungan biasa dengan Pemerintah di mana hubungan itu diatur dengan hukum publik. Misal yang bertindak yayasan atau koperasi atau diawasi atau diberi sesuatu kekuasaan pemerintah (delegasi Perundang-undangan). Sehingga, Universitas Swasta yang berada dibawah naungan yayasan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan merupakan badan hukum privat yang melaksanakan urusan badan hukum publik, sehingga eksistensinya berada pada ‘hukum antara’ yaitu badan hukum publik dan badan hukum privat dapat dipersamakan sebagai Badan/Pejabat Tata Usaha Negara.

Maka, terhadap Surat Keputusan Pengurus Yayasan yang menaungi Universitas Swasta dapat dipersamakan sebagai Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Contohnya, Universitas dibawah naungan yayasan (badan hukum privat) sebagai satuan penyelenggara pendidikan tinggi merupakan badan hukum privat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sehingga, Surat Keputusan Pengurus Yayasan yang menaungi Universitas Swasta dapat dijadikan Objek Tata Usaha Negara.

Terdapat beberapa contoh putusan pada pengadilan tata usaha negara yaitu mahasiswa sebagai penggugat dan rektor sebagai tergugat:

1. SK Rektor Universitas 17 Agustus 1945 Nomor: 03/SK-REK/SM/II/2014 tertanggal 3 Februari 2014 tentang Penerapan Sanksi Akademis Bagi Mahasiswa Fakultas ISIP Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta terdapat beberapa mahasiswa yang mendapat sanksi *drop out* dan *skorsing*. Dalam putusan Nomor 87/G/2014/PTUN-JKT majelis hakim mengabulkan seluruh gugatan mahasiswa terhadap rektor sebagai penyelenggara urusan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan. Sehingga Majelis hakim memerintahkan agar SK Rektor Nomor: 03/SK-REK/SM/II/2014 yang melanggar PPNomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi dan juga melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik khususnya asas kepastian hukum harus dicabut oleh Rektor.
2. SK Rektor Unkhair Nomor : 1860/UN44/KP/2019 tentang Pemberhentian Studi Mahasiswa Unkhair, terkait kebijakan *drop out* tersebut terjadi atas dasar keterlibatan 4 mahasiswa dalam demonstrasi pada 1 Desember 2019. Surat Keputusan tersebut sah menjadi objek keputusan tata usaha negara dan diputus melalui Putusan Nomor : 195/K/TUN/2021,199 K/TUN/2021 dan 223 K/TUN/2021 dengan mengabulkan gugatan mahasiswa dan memerintahkan agar kampus dapat mengembalikan hak atas pendidikan mahasiswa yang di *drop out* tersebut.

Kesimpulan

Badan Hukum Privat seperti BUMN, universitas swasta, yayasan dan sebagainya yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, maka berdasarkan *perspektif hukum antara yang diutarakan oleh Utrecht*, Universitas yang berada dibawah naungan yayasan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan berada pada ranah diantara hukum publik

dan hukum privat (tidak murni hukum privat). Selanjutnya, menginterpretasikan makna Pasal 4 ayat (1) huruf d UUAP, maka dibuka akses terhadap ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan yaitu “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang”. Sehingga, Universitas yang berbentuk badan hukum ‘yayasan’ yang menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, kemudian di pertegas oleh Indorharto yang menyebutkan bahwa untuk dapat disebut sebagai Badan/Pejabat Tata Usaha Negara bukan dilihat dari posisinya dalam struktur pemerintahan atau penyebutan istilahnya sehari-hari, akan tetapi dari kegiatan yang dilaksanakan, yaitu: urusan pemerintahan dan diatur berdasarkan peraturaan perundang-undangan. Sehingga Surat Keputusan Badan Hukum Perdata yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dapat menjadi objek di Peradilan Tata Usaha Negara.

Daftar Pustaka

Jurnal :

- Abid Zamzami, Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik, *Yurispruden Volume 3, Nomor 2, Juni 2020*
- Adellya Salsabilla Hermawan, Penerapan Asas Asas Hukum Administrasi Negara Dalam Instrumen Pemerintahan Yang Baik, *Jurnal Sosial Humaniora Dan PendidikanN, Vol 2 No. 3 November 2022*
- Bambang Giyanto, Tindakan Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara Yang Rawan Digugat, *Jurnal Sumber Daya Aparatur Vol. 2 No. 1 Juli 2020*
- Chandra Aritonang, Hukum Administrasi Negara Sebagai Himpunan Peraturan-Peraturan Istimewa, *Tô-râ: Volume 5 Nomor 1, April 2019*

Herman, Hendry Julian Noor, Doktrin Tindakan Hukum Administrasi Negara Membuat Keputusan (Beschikking), Jurnal Komunikasi Hukum, Volume 3, Nomor 1, Pebruari 2017

Herman, Hendry Julian Noor, Doktrin Tindakan Hukum Administrasi Negara Membuat Keputusan (Beschikking), Jurnal Komunikasi Hukum, Volume 3, Nomor 1, Pebruari 2017

Muslimah Hayati, Maladministrasi Dalam Tindakan Pemerintah, Jurnal WASAKA HUKUM, Vol. 9 No. 1, Februari 2021

Permadi Setyonagoro, Kajian Hukum Urgensi Penerapan Prinsip Fiktif Positif Dalam Urusan Administrasi Kepegawaian Di Internal Pemerinatahan Bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara, Seminar Nasional Hasil Riset Dan Pengabdian, Surabaya, 6 April 2022

Wahyuni, Perluasan Makna Instrumen Hukum Keputusan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Comparativa* Vol. 1 No. 2, Juli – Desember 2020

Wirda Eka Putri, Rahmat, Junindra Martua, Peranan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menciptakan Pemerintahan Yang Baik Ditinjau Dari Segi Hukum Administrasi Negara, Jurnal Pionir LPPM Universitas Asahan Vol. 5 NO. 4 November-Desember 2019

Buku :

Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2011.

C. Van Vollenhoven, “Thorbecke en het Administratiefrecht” dalam J. Oppenheims bundel, *Nederlandsch Administratiefrecht*, 1921.

Darda Syahrizal, *Hukum Administrasi Negara & Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Medpress Digital, 2013.

- E. Utrecht, Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru, 1983.
- E. Utrecht, Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Balai Buku Ichtiar Jakarta, nn.
- Eka NAM Sihombing, Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum*, Malang: Setara Press, 2022.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Kansil, C.S.T dan Kansil Christine S.T, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta: 2008
- Prajudi S. Atmosudirjo, *Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- R. Murjiyanto, *Pengantar Hukum Dagang : Aspek-aspek Hukum Perusahaan dan Larangan Praktek Monopoli*, Yogyakarta : Liberty, 2002
- Ridwan HR, *Hukum Administarsi Negara*, , Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 146
- Rochmat Soemitro, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Refika Aditama Bandung 1987.
- SF. Marbuh dan Moh. Mahfud, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Leberty, 2001.
- Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: PT. Gunung Agung, 1985.

ANALISIS YURIDIS MENGENAI PEMBUKTIAN INFORMASI DAN DOKUMEN ELEKTRONIK PADA SENGKETA PROSES PEMILIHAN UMUM DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Dr. Eddy Asnawi, S.H., M.Hum.¹, [Robert Libra](#)²

¹Universitas Lancang Kuning

²Universitas Lancang Kuning

Email: robertlibra@unilak.ac.id

Abstrak

Pasal 12 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum Di Pengadilan tata usaha Negara menyatakan Pengadilan bertugas dan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Proses Pemilihan Umum. Pengadilan berwenang mengadili Sengketa Proses Pemilihan Umum setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Jenis alat bukti pada sengketa Pemilihan Umum berupa. surat atau tulisan, keterangan saksi, keterangan ahli, pengakuan para pihak, pengetahuan hakim dan alat bukti lain berupa informasi elektronik atau dokumen elektronik. Majelis hakim melakukan pengujian keabsahan. keputusan tata usaha negara dari aspek kewenangan, prosedur dan atau substansi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik keyakinan hakim. Sementara dalam perkembangannya, dokumen elektronik ini dikenal dan dianggap sebagai alat bukti seperti data elektronik yang dikaitkan dengan

tanda tangan digital, pemeriksaan saksi secara *teleconference*, dan adapun bukti-bukti lain seperti sistem layanan pesan singkat (*short message system/sms*), *e-mail*, rekaman radio kaset, VCD/DVD, foto, *faximili*, CCTV dan lain sebagainya. Dengan adanya perkembangan zaman dan kemajuan teknologi tersebut khususnya yang menyangkut tentang alat bukti elektronik seperti dokumen elektronik sangat berpengaruh terhadap sistem pembuktian dalam perkara Hukum Tata Negara. Menurut sistemnya hukum tata negara yang berlaku, hakim terikat pada alat-alat bukti yang sah berdasarkan ketentuan Undang-Undang saja. Keadaan seperti ini akan menyulitkan proses penyelesaian perkara, terutama pada proses pembuktian dalam hal terjadinya perkara pada transaksi elektronik. Secara yuridis formal, hukum pembuktian di Indonesia dalam hal ini hukum acara sebagai hukum formal belum mengakomodasi dokumen elektronik sebagai alat bukti, sementara beberapa undang-undang yang baru telah mengatur dan mengakui bukti elektronik sebagai alat bukti yang sah, yaitu antara lain dalam: Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dan lebih jauh Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang telah mengatur mengenai Keputusan Pejabat berbentuk Elektronik, hal mana telah menggeser konsep objek dalam sengketa Tata Usaha Negara yang bersifat tertulis. Dan pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 juga menyebutkan informasi elektronik atau dokumen elektronik sebagai Jenis Alat Bukti Sengketa Proses Pemilihan Umum. kesulitan hakim dalam membuktikan kebenaran alat bukti elektronik karena terbatas dalam kemampuan dalam menguji validasi, dan media yang dijadikan sarana bukti elektronik. Tolak ukur yang diberikan hakim dalam menilai alat bukti elektronik didalam persidangan sengketa Tata Usaha Negara di Peradilan

Tata Usaha Negara adalah sepanjang hakim menggunakan dua alat bukti dengan jenis alat bukti sebagaimana diatur dalam Undang- Undang, diperoleh secara sah dan dapat meyakinkan maka hakim dapat memutuskan perkara dengannya, Arti lain dari pembuktian bebas ini juga adalah bahwa alat-alat bukti yang sekiranya menurut hakim tidak relevan maka hakim dapat mempertimbangkan untuk tidak digunakan dalam memutuskan sengketa tata usaha Negara yang sedang diadilinya.

Kata kunci: Alat Bukti Informasi, Dokumentasi Elektronik, Penyelesaian Sengketa Pemilu, PTUN.

Latar Belakang

Pasal 12 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum Di Pengadilan tata usaha Negara menyatakan Pengadilan bertugas dan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Proses Pemilihan Umum. Pengadilan berwenang mengadili Sengketa Proses Pemilihan Umum setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu telah digunakan.¹ Jenis alat bukti pada sengketa Pemiluhan Umum berupa. surat atau tulisan, keterangan saksi, keterangan ahli, pengakuan para pihak, pengetahuan hakim dan alat bukti lain berupa informasi elektronik atau dokumen elektronik.² Majelis hakim melakukan pengujian keabsahan. keputusan tata usaha negara dari aspek kewenangan, prosedur dan atau substansi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik keyakinan hakim. Majelis Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan. Beban pembuktian beserta alat bukti yang akan digunakan dalam

¹ Jamil Jamil and others, "Evaluasi Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum Dalam Perspektif Konstruksi Hukumnya," *Perspektif* 25, no. 1 (2020): 12–19.

² Budi Saiful Haris, "Penguatan Alat Bukti Tindak Pidana Pencucian Uang Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia," *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 2, no. 1 (2016): 91–112.

proses pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan paling sedikit 2 (dua) alat bukti.³

Pada hakikatnya pemanfaatan teknologi informasi, media, dan komunikasi telah mengubah baik perilaku masyarakat maupun peradaban manusia secara global. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi telah pula menyebabkan perubahan sosial, ekonomi, dan budaya secara signifikan berlangsung demikian cepat. Teknologi informasi saat ini menjadi pedang bermata dua karena selain memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan, kemajuan, dan perbuatan melawan hukum.

Pembuktian bersifat historis yang artinya pembuktian ini mencoba menerapkan peristiwa apa yang telah terjadi dimasa lampau yang pada saat ini dianggap sebagai suatu kebenaran, peristiwa yang harus dibuktikan adalah peristiwa yang relevan, karena peristiwa yang irrelevan tidak perlu dibuktikan, pada intinya yang harus dibuktikan dalam tahap pembuktian ini adalah peristiwa-peristiwa yang menuju pada kebenaran yang relevan menurut hukum.

Sistem peradilan berperan dalam proses mengadili (memeriksa dan memutus perkara) dalam persidangan dan juga mencakup kelembagaan, sumber daya, tata cara dan prasarana lainnya. Jalannya persidangan dimulai dari pra persidangan yaitu dengan cara mendaftarkan perkara yang ingin disengketakan khususnya sengketa kasus perkara hukum tata negara.⁴ Selain itu juga mempersiapkan kelengkapan informasi dan data dengan memenuhi unsur-unsur yang terdapat dalam undang-undang nomor 5 tahun 1986, yaitu adanya seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya

³ Farrah Miftah, "Peran Asas Pembuktian Bebas Sebagai Beban Pembuktian Terhadap Putusan Peradilan Tata Usaha Negara," *ULIL ALBAB: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 1, no. 8 (2022): 2675-82.

⁴ Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi* (Sinar Grafika, 2021).

dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Setelah itu, dalam proses persidangan yang mana pihak dalam pengadilan akan memanggil para pihak yang bersengketa ke Peradilan Tata Usaha Negara dan juga melakukan tahap pemeriksaan persiapan, pembacaan gugatan dan jawaban, replik, duplik, pembuktian dan kesimpulan.⁵ Setelah semua tahapan dalam persidangan dilakukan, maka proses akhir adalah pembacaan putusan oleh Hakim. Semua tahapan proses persidangan tersebut terus dilakukan di peradilan Tata Usaha Negara manapun.

Dalam penyelesaian perkara di pengadilan, ada tahapan yang sangat penting yaitu tahapan proses pembuktian, karena pembuktian tersebut bertujuan untuk membuktikan kebenaran yang sesungguhnya terjadi dalam suatu peristiwa atau hubungan hukum tertentu.⁶ Pengertian pembuktian menurut H. Drion adalah pembuktian yang bersifat historis, karena dalil-dalil yang hendak dibuktikan dalam suatu persengketaan perdata merupakan sesuatu yang telah terjadi.⁷

Dengan demikian, pembuktian merupakan upaya untuk menjelaskan atau mengungkapkan suatu peristiwa yang telah terjadi secara *in-concerto*.⁸ Dalam tahapan pembuktian terdapat 2 (dua) unsur yang memegang peranan penting, yaitu: *Pertama*, Unsur-unsur alat bukti. Para pihak dalam tahapan pembuktian harus menggunakan alat bukti yang sah menurut hukum pembuktian, dan tidak boleh menggunakan alat bukti yang tidak diatur dalam peraturan perundangan berkenaan dengan

⁵ Lisatul Chumairoh, "Analisis Yuridis Pasal 62 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Mengenai Fungsi Dismissal Proses Dalam Persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara," *UNES Law Review* 5, no. 2 (2022): 339–52.

⁶ Farahwati Farahwati, "Pembuktian Memegang Peranan Penting Dalam Proses Pemeriksaan Sidang Peradilan Pidana," *LEGALITAS: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2018): 17–35.

⁷ Endeh Suhartini, "Analisis Kepastian Hukum Alat Bukti Pada Perjanjian Elektronik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik," *Jurnal Hukum De'rechtsstaat*, 2017.

⁸ M Natsir Asnawi, "Hukum Pembuktian Perkara Perdata Dalam Sistem Hukum Indonesia," *Yogyakarta: Anggota IKAPI*, 2020.

macam alat bukti yang sah; dan *Kedua*, Peraturan pembuktian. Bahwa dari macam alat-alat bukti yang dianggap sebagai alat bukti yang sah dan dapat dipergunakan sebagai alat bukti di persidangan, hal tersebut dikarenakan di dalam peraturan perundang-undangan (HIR/Rbg dan HIR) mengatur cara pembuatan, penggunaan dan kekuatan pembuktiannya sebagai alat bukti.⁹

Dalam proses pembuktian adanya alat-alat bukti yang akan diberikan kemuka persidangan yang terdapat dalam undang – undang nomor 5 tahun 1986 , yaitu:¹⁰

1. Bukti Surat atau Tulisan
2. Keterangan ahli
3. Keterangan saksi
4. Pengakuan para pihak, dan
5. Pengetahuan Hakim.

Pada proses pembuktian sekarang dikenal dengan istilah alat bukti berupa dokumen elektronik yang diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (disebut “UU ITE”) yang menyebutkan bahwa *“Setiap informasi elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal atau sejenisnya; yang dapat dilihat, ditampilkan dan atau didengar melalui komputer atau sistem elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara atau gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya”*.¹¹

⁹ Johan Wahyudi and others, “Dokumen Elektronik Sebagai Alat Bukti Pada Pembuktian Di Pengadilan,” *Perspektif* 17, no. 2 (2012): 118–26.

¹⁰ Lihat Pasal 100 Undang-Undang nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan Tata Usaha Negara

¹¹ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Munculnya dokumen elektronik tersebut dikarenakan adanya perkembangan zaman dan kemajuan teknologi yang sangat pesat.¹² Namun dalam undang-undang nomor 5 tahun 1986 dan peraturan lainnya yang berkaitan dengan acara Peradilan Tata Usaha Negara belum mengatur tentang dokumen elektronik sebagai salah satu alat bukti, dengan kata lain pembuktian di Indonesia belum mengakomodasi keberadaan dokumen elektronik tersebut.

Sementara dalam perkembangannya, dokumen elektronik ini dikenal dan dianggap sebagai alat bukti seperti data elektronik yang dikaitkan dengan tanda tangan digital, pemeriksaan saksi secara *teleconference*, dan adapun bukti-bukti lain seperti sistem layanan pesan singkat (*short message system/sms*), *e-mail*, rekaman radio kaset, VCD/DVD, foto, *faximili*, CCTV dan lain sebagainya. Dan dalam praktiknya dimasyarakat, data ataupun dokumen elektronik sering digunakan terutama dalam transaksi perdagangan secara elektronik (*electronic commerce* atau *E-commerce*) dan dalam transaksi bisnis modern seperti elektronik *banking*.

Dengan adanya perkembangan zaman dan kemajuan teknologi tersebut khususnya yang menyangkut tentang alat bukti elektronik seperti dokumen elektroniksangat berpengaruh terhadap sistem pembuktian dalam perkara Hukum Tata Negara. Menurut sistemnya hukum tata negara yang berlaku, hakim terikat pada alat-alat bukti yang sah berdasarkan ketentuan Undang-Undang saja. Keadaan seperti ini akan menyulitkan proses penyelesaian perkara, terutama pada proses pembuktian dalam hal terjadinya perkara pada transaksi elektronik (*E-commerce*).

¹² Ahmad M Ramli, "Dinamika Konvergensi Hukum Telematika Dalam Sistem Hukum Nasional," *Jurnal Legislasi Indonesia* 5, no. 4 (2018): 1-11.

Perumusan Masalah

Bagaimanakah Analisis Yuridis mengenai Pembuktian informasi elektronik dan dokumen elektronik pada sengketa proses pemilihan umum di pengadilan tata usaha negara berdasarkan peraturan mahkamah agung nomor 5 tahun 2017 tentang tata cara penyelesaian sengketa proses pemilihan Umum Di Pengadilan Tata Usaha Negara?

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif, yaitu pencarian sumber hukum tertentu dengan bahan hukum primer dan sekunder sebagai bahan utama dalam analisis permasalahan yang ada.¹³ Penelitian hukum bersifat preskriptif atau memberikan rekomendasi tertentu terhadap tujuan penelitian ini.¹⁴ Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

Pembahasan

Sistem pembuktian yang dianut oleh Peradilan Tata Usaha Negara adalah sistem *vrij bewijsleer*, yakni suatu ajaran pembuktian bebas dalam rangka memperoleh kebenaran materiil.¹⁵ Dalam Pasal 100 UU Nomor 5 Tahun 1986 dapat disimpulkan bahwa Hukum Acara Tata Usaha Negara Indonesia menganut ajaran pembuktian bebas yang terbatas. Karena alat-alat bukti yang digunakan itu sudah ditentukan secara

¹³ Bahder Johan Nasution, "Metode Penelitian Ilmu Hukum" (Bandung: Mandar Maju, 2008).

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum Normatif," *Jakarta: Kencana Prenada Media Group*, 2010.

¹⁵ W Riawan Tjandra, "Perbandingan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Dan Conseil d'etat Sebagai Institusi Pengawas Tindakan Hukum Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum lus Quia lustum* 20, no. 3 (2013): 423–39.

limitatif dalam pasal tersebut. Selain itu hakim juga dibatasi kewenangannya dalam menilai sahnya pembuktian, yakni paling sedikit dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim. Adapun pembuktian dalam Hukum Acara Perdata dilakukan dalam rangka memperoleh kebenaran formil.¹⁶

Hakim yang mempunyai kebebasan atau dapat menentukan sendiri apa yang harus dibebani pembuktian, menurut Suparto Wijoyo, hakim dapat menerapkan beban pembuktian terbalik atau pembagian beban yang seimbang sesuai dengan kearifan hakim.¹⁷ Hakim dapat saja mengesampingkan fakta dan hal yang diajukan oleh penggugat dan tergugat, demikian pula hakim dapat saja memeriksa lebih lanjut tentang fakta dan hal yang tidak disangkal atau tidak cukup dibantah, apabila fakta dan hal tersebut mempunyai arti yang relevan untuk dijadikan dasar pertimbangan dari hakim dalam menjatuhkan putusan yang pada saat pemeriksaan di sidang pengadilan belum cukup pasti keadaannya.¹⁸

Mengenai ketentuan tentang beban pembuktian sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 107 adalah: Pasal 107 "*Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim*". Bahwa Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dapat menentukan hal apa atau fakta apa saja yang harus dibuktikan oleh hakim sendiri. Artinya Hakim dapat meletakkan beban pembuktian pada diri Hakim sendiri terhadap suatu fakta yang ditemukan selama pemeriksaan di sidang pengadilan. Sebenarnya masing-masing alat bukti sebagaimana ditentukan dalam pasal 100 ayat (1) UU NO. 5 Tahun 1986 mempunyai derajat bobot yang sama,

¹⁶ Titik Triwulan and M H Sh, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Prenada Media, 2016).

¹⁷ Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi* (Airlangga University Press (AUP), 1997).

¹⁸ Wijoyo.

artinya tidak ada tingkat-tingkat mengenai kekuatan pembuktian dari masing-masing alat bukti tersebut atau dengan perkataan lain tidak ada perbedaan mengenai kekuatan pembuktian antara alat bukti yang satu dengan alat bukti yang lain. Akan tetapi, dalam penjelasan Pasal 107 UU No. 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa Hakim dapat menentukan sendiri alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian.¹⁹

Maksud dari penjelasan Pasal 107 tersebut adalah dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara, Hakim mempunyai wewenang untuk memilih alat bukti tertentu di antara alat-alat bukti sebagaimana ditentukan dalam pasal 100 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 dan memberikan penilaian tentang kekuatan pembuktian dari alat bukti tersebut untuk dipergunakan dalam pembuktian. Hanya saja untuk memberikan penilaian terhadap hasil pembuktian tersebut, hakim harus memperhatikan pembatasan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 107 UU No. 5 Tahun 1986 yaitu "*untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim*".²⁰

Alat Bukti elektronik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) yang kemudian diafirmasi oleh SEMA No. 4 Tahun 2016. Berikut pengaturan Pasal 5 UU ITE: **Pasal 5**, (1) Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah. (2) Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan Hukum Acara yang berlaku di Indonesia. (3) Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dinyatakan sah apabila menggunakan Sistem Elektronik sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.

¹⁹ R Wiyono, "Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Edisi Ketiga," Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

²⁰ Wiyono.

Yang dimaksud menggunakan sistem elektronik sesuai dengan ketentuan UU ITE adalah sistem elektronik yang tidak melanggar hukum, seperti hasil pembajakan, atau dengan sistem elektronik illegal lainnya, yang andal, aman dan beroperasi sesuai fungsinya (vide Pasal 15 UU ITE dan Penjelasannya).²¹ Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan sepanjang hakim menggunakan dua alat bukti dengan jenis alat bukti sebagaimana diatur dalam Undang- Undang, diperoleh secara sah dan dapat meyakinkan maka ia dapat memutuskan perkara dengannya. Arti lain dari pembuktian bebas ini juga adalah bahwa alat-alat bukti yang sekiranya menurut hakim tidak relevan maka hakim dapat mempertimbangkan untuk tidak digunakan dalam memutus sengketa tata usaha negara yang sedang diadilinya.²² Lazimnya dalam praktik hal ini akan dituangkan oleh hakim pada bagian akhir dari pertimbangan hukum dalam putusan pada peradilan tata usaha Negara.

Bukti elektronik, juga dikenal sebagai bukti digital atau bukti elektronik, adalah informasi yang digunakan untuk membuktikan suatu pernyataan atau kejadian dalam bentuk elektronik. Ini dapat digunakan dalam berbagai konteks, seperti hukum, atau keamanan informasi. Namun, ada beberapa masalah yang sering muncul terkait dengan bukti elektronik:²³

1. Autentikasi adalah Salah satu masalah utama adalah memastikan bahwa bukti elektronik itu benar-benar otentik dan tidak dipalsukan. Karena dokumen elektronik dapat dengan mudah diubah atau disalin, penting untuk memiliki mekanisme autentikasi yang kuat, seperti tanda tangan digital atau sertifikat.

²¹ Eric Jingga, "Pelindungan Hak Ekonomi Pemilik Akun PSE Lingkup Privat Dari Pemblokiran Akibat Belum Terdaftar Di Indonesia," *COMSERVA: Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat* 3, no. 03 (2023): 849-61.

²² Tata Wijayanta et al., "Penerapan Prinsip Hakim Pasif Dan Aktif Serta Relevansinya Terhadap Konsep Kebenaran Formal," *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 22, no. 3 (2010): 572-87.

²³ Eddy Army, *Bukti Elektronik Dalam Praktik Peradilan* (Sinar Grafika, 2020).

2. Integritas adalah Masalah kedua adalah menjaga integritas bukti elektronik. Bukti ini harus terlindungi dari perubahan yang tidak sah selama penyimpanan atau transmisi. Ini dapat dicapai dengan menggunakan tanda tangan digital atau hash yang memverifikasi integritas dokumen.
3. Privasi dan Keamanan: Informasi dalam bukti elektronik dapat mengandung data pribadi atau rahasia. Oleh karena itu, harus ada upaya untuk menjaga privasi dan keamanan data ini. Ini termasuk enkripsi, pengaturan akses, dan perlindungan terhadap serangan siber.
4. Standar dan Regulasi merupakan Berbagai yurisdiksi memiliki peraturan yang berbeda terkait dengan bukti elektronik. Ini bisa menjadi masalah, terutama dalam konteks hukum, di mana bukti harus mematuhi persyaratan tertentu untuk diterima di pengadilan.
5. Penerimaan dan Kepercayaan adalah Masalah lain adalah bagaimana bukti elektronik diterima dan dipercayai oleh pihak yang menerimanya. Beberapa orang mungkin masih lebih percaya pada bukti fisik daripada bukti elektronik, jadi perlu ada upaya untuk mengedukasi dan meyakinkan mereka tentang keandalan bukti elektronik.
6. Kerentanan Terhadap Manipulas adalah Dokumen elektronik dapat dengan mudah dimanipulasi oleh orang yang memiliki keterampilan teknis yang cukup. Oleh karena itu, perlu ada tindakan pengamanan yang kuat untuk melindungi bukti elektronik dari upaya manipulasi.
7. Masalah Pemeliharaan merupakan Bukti elektronik sering kali disimpan dalam format digital, dan masalah pemeliharaan seperti penyimpanan jangka panjang, cadangan, dan pemulihan data menjadi penting untuk memastikan bukti tetap tersedia jika diperlukan di masa depan.

Bukti elektronik dalam konteks pemilu mengacu pada bukti digital atau elektronik yang digunakan untuk mengkonfirmasi atau merekam berbagai aspek pemilu, seperti identifikasi

pemilih, pemilihan suara, penghitungan suara, dan pelaporan hasil. Berikut adalah beberapa contoh bukti elektronik yang penting dalam pemilu²⁴:

1. Daftar Pemilih yang ditetapkan adalah basis data elektronik yang berisi informasi tentang pemilih yang memiliki hak pilih dalam pemilu. Ini mencakup nama, alamat, nomor identifikasi, dan informasi lainnya yang diperlukan. DPT digunakan untuk memastikan pemilih yang sah dan mencegah kecurangan.
2. Tanda Tangan Digital: Tanda tangan digital digunakan untuk mengotentikasi dokumen elektronik, seperti formulir pencalonan, surat suara, atau laporan hasil pemilu. Tanda tangan digital memberikan bukti bahwa dokumen tersebut tidak diubah setelah ditandatangani dan bahwa pengirimnya adalah yang sebenarnya.
3. Bukti Jejak Elektronik: Bukti jejak elektronik dapat digunakan untuk melacak semua aktivitas elektronik yang terkait dengan pemilu, termasuk akses ke sistem, perubahan data, dan tindakan lainnya yang relevan. Ini membantu dalam mendeteksi potensi kecurangan atau pelanggaran keamanan.
4. Rekaman Video dan Audio: Penggunaan rekaman video dan audio dalam tempat pemungutan suara atau pemrosesan suara dapat memberikan bukti visual dan audio tentang proses pemilu. Ini dapat digunakan sebagai bukti jika ada sengketa atau kontroversi terkait dengan pemilu.

Masalah bukti elektronik dalam konteks pemilu adalah perhatian penting dalam upaya untuk menjaga integritas dan keamanan proses pemilihan. Beberapa masalah yang sering muncul terkait bukti elektronik dalam pemilihan adalah sebagai berikut:

²⁴ HABODDIN, Muhtar. *Pemilu dan partai politik di Indonesia*. Universitas Brawijaya Press, 2016.

1. Keaslian Identitas adalah Memastikan bahwa pemilih yang menggunakan kartu identitas atau tanda tangan digital, adalah pemilih yang sebenarnya adalah masalah penting. Kecurangan pemilihan dapat terjadi jika identitas pemilih dapat dengan mudah dipalsukan atau diretas.
2. Transparansi dan Akuntabilitas dalam informasi kepada masyarakat: Penting untuk menjaga transparansi dan akuntabilitas dalam proses pemilihan. Ini mencakup pengawasan terhadap sistem elektronik, proses pemilihan, dan prosedur penghitungan suara untuk memastikan bahwa tidak ada manipulasi atau kecurangan yang terjadi.

Secara yuridis formal, hukum pembuktian di Indonesia (dalam hal ini hukum acara sebagai hukum formal) belum mengakomodasi dokumen elektronik sebagai alat bukti, sementara beberapa undang-undang yang baru telah mengatur dan mengakui bukti elektronik sebagai alat bukti yang sah, yaitu antara lain dalam: Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dan lebih jauh UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang telah mengatur mengenai Keputusan Pejabat berbentuk Elektronik (hal mana telah menggeser konsep objek dalam sengketa Tata Usaha Negara, yang bersifat tertulis).

Sengketa Tata Usaha Negara sesuai ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan

perundang-undangan yang berlaku.²⁵ Kewenangan absolut mengadili sengketa tata usaha negara ada pada Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang awalnya berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 hanya terbatas pada Penetapan Tertulis yang bersifat Individual (*beschikking*), konkret, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata.²⁶

Cakupan sengketa Tata Usaha Negara ini kemudian diperluas dengan adanya Undang- Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) sebagai hukum materil dari Peradilan Tata Usaha Negara dengan memasukkan objek-objek sengketa selain *beschikking* sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 7, Pasal 1 angka 8, dan Pasal 87 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yakni Tindakan Faktual (*Feitelijk Handelingen*) dan bentuk- bentuk keputusan (*besluit*) lainnya selain dari *beschikking* (yakni *besluiten van algemene strekking*) di antaranya adalah *beleidsregel* (Peraturan Kebijakan), plan (rencana) dan bentuk- bentuk *besluit* lainnya (kecuali peraturan perundang-undangan yang merupakan kewenangan menguji Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi) sepanjang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan tugas pemerintahan pada ranah hukum publik maka ia menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara.²⁷

Berdasarkan pengertian sengketa Tata Usaha Negara di atas dapat diketahui bahwa sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa di bidang hukum publik, yang melibatkan unsur

²⁵ Yodi Martono Wahyunadi, "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 5, no. 1 (2016): 135-54.

²⁶ H R Ridwan, Despan Heryansyah, and Dian Kus Pratiwi, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (2018): 339-58.

²⁷ Muhammad Adiguna Bimasakti, *Hukum Acara Dan Wacana Citizen Lawsuit Di Indonesia Pasca Undang-Undang Adminitrasi Pemerintahan (Sebuah Sumbangan Pemikiran)* (Deepublish, 2019).

kekuasaan di dalamnya, serta kepentingan umum karena berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan.²⁸ Oleh karena itu sangat wajar jika hakim dalam hal ini harus mencari kebenaran yang materiil atau sejati dalam memutus perkara karena yang dilibatkan tidak hanya kepentingan individual saja tetapi juga pelaksanaan Pemerintahan Negara yang dapat melibatkan kepentingan umum (*algemeen belang*).

Pembuktian dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni Pasal 100 sampai Pasal 107. Selain itu ketentuan tentang alat bukti pun tersebar di bagian-bagian lain seperti misalnya mengenai alat bukti surat, keterangan saksi dan ahli juga ada pengaturannya di dalam Pasal 85 sampai Pasal 95. Salah satu alat bukti yang diatur dalam hukum acara peradilan tata usaha Negara adalah Pengakuan Para Pihak (Bekentenis). Hal ini cukup unik mengingat dalam diskursus hukum acara perdata penggunaan Pengakuan Para Pihak sebagai alat bukti pun mendapat kritik dari para ahli. Salah satu alasannya adalah apa-apa yang diakui para pihak dalam persidangan belum tentu mencerminkan kebenaran, tetapi lebih kepada pernyataan kehendak (*wilsverklaring*) untuk menyelesaikan sengketa.²⁹

Problematika penerapan alat bukti elektronik dalam pembuktian sengketa Tata Usaha Negara di peradilan Tata Usaha Negara adalah sulitnya hakim dalam membuktikan kebenaran alat bukti tersebut karena terbatas dalam kemampuan dalam menguji validasi, dan media yang dijadikan sarana bukti elektronik.³⁰ Dikarenakan keterbatasan Hakim dalam sarana, pada prinsipnya

²⁸ Mutiara Ayu Puspitasari, Lapon Tukan Leonard, and Aju Putrijanti, "Ratio Decidendi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Memutus Sengketa Tata Usaha Negara Tentang Lingkungan Hidup Berkaitan Dengan Penerapan Asas Dominus Litis (Analisis Putusan Nomor 062/G/Lh/2016/Ptun. Smg)" (Universitas Diponegoro, 2019).

²⁹ Sudikno Mertokusumo, "Hukum Acara Perdata Indonesia," 2009.

³⁰ Azmi Fendri and Yussy A Mannas, "Kepastian Hukum Pemegang Sertifikat Hak Milik Ditinjau Dari Keberadaan Lembaga Rechtsverwerking (Studi Beberapa Sengketa Hak Milik Di Kota Padang)," *ADHAPER: Jurnal Hukum Acara Perdata* 6, no. 2 (2021): 151-70.

bukti elektronik harus dilakukan digital forensik. Namun dalam praktek peradilan sepanjang Bukti Elektronik tersebut tidak dibantah/ditampik oleh pihak lainnya yang bersengketa tidak perlu dilakukan Digital Forensik/Audit Forensik, sedangkan penilaiannya diserahkan kepada pertimbangan Hakim dan mengikuti perkembangan praktek di Peradilan Tata Usaha Negara. Bukti Elektronik dianggap sah apabila menggunakan Sistem Elektronik yang terdaftar (lihat: Pasal 6 PP No. 71 Tahun 2019), terhadap Bukti Elektronik yang tidak menggunakan Sistem Elektronik yang terdaftar tetap dianggap sah sepanjang dapat diakses, ditampilkan, dijamin keutuhannya, dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga menerangkan suatu keadaan (*admissible, reliability, necessity, relevance*).

Kesimpulan

Analisis Yuridis Mengenai Pembuktian informasi elektronik dan dokumen elektronik pada sengketa proses pemilihan umum di pengadilan tata usaha negara berdasarkan peraturan mahkamah agung nomor 5 tahun 2017 tentang tata cara penyelesaian sengketa proses pemilihan Umum Di Pengadilan Tata Usaha Negara Adalah

1. Secara yuridis formal hukum pembuktian di Indonesia dalam hal ini hukum acara sebagai hukum formal belum mengakomodasi dokumen elektronik sebagai alat bukti, sementara beberapa undang-undang yang baru telah mengatur dan mengakui bukti elektronik sebagai alat bukti yang sah, yaitu antara lain dalam: Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dan lebih jauh Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang telah mengatur mengenai

Keputusan Pejabat berbentuk Elektronik, hal mana telah menggeser konsep objek dalam sengketa Tata Usaha Negara yang bersifat tertulis. Dan pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 juga menyebutkan informasi elektronik atau dokumen elektronik sebagai Jenis Alat Bukti Sengketa Proses Pemilihan Umum.

2. Belum adanya aturan-aturan yang mengatur lebih lanjut terkait tentang bukti elektronik yang ada di Pengadilan Tata Usaha Negara yang memudahkan para hakim untuk menerapkan aturan terkait bukti elektronik dalam permasalahan kedepannya di dalam persidangan di Pengadilan Tata Usaha Negara.
3. Tolak ukur hakim dalam menilai alat bukti Informasi dan dokumen Elektronik didalam persidangan sengketa Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara adalah sepanjang hakim menggunakan dua alat bukti dengan jenis alat bukti sebagaimana diatur dalam Undang-Undang, diperoleh secara sah dan dapat meyakinkan maka hakim dapat memutuskan perkara dengannya. Arti lain dari pembuktian bebas ini juga adalah bahwa alat-alat bukti yang sekiranya menurut hakim tidak relevan maka hakim dapat mempertimbangkan untuk tidak digunakan dalam memutus sengketa tata usaha Negara yang sedang diadilinya. Lazimnya dalam praktik hal ini akan dituangkan oleh hakim pada bagian akhir dari pertimbangan hukum dalam putusan pada peradilan tata usaha Negara.

Daftar Pustaka

Buku :

- Army, Eddy. *Bukti Elektronik Dalam Praktik Peradilan*. Sinar Grafika, 2020.
- Asnawi, M Natsir. "Hukum Pembuktian Perkara Perdata Dalam Sistem Hukum Indonesia." *Yogyakarta: Anggota IKAPI*, 2020.

Bimasakti, Muhammad Adiguna. *Hukum Acara Dan Wacana Citizen Lawsuit Di Indonesia Pasca Undang-Undang Adminitrasi Pemerintahan (Sebuah Sumbangan Pemikiran)*. Deepublish, 2019.

Mahmud Marzuki, Peter. "Penelitian Hukum Normatif." *Jakarta: Kencana Prenada Media Group*, 2010.

Mertokusumo, Sudikno. "Hukum Acara Perdata Indonesia," 2009.

Nasution, Bahder Johan. "Metode Penelitian Ilmu Hukum." Bandung: Mandar Maju, 2008.

Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*. Sinar Grafika, 2021

Wijoyo, Suparto. *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*. Airlangga University Press (AUP), 1997.

Wiyono, R. "Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Edisi Ketiga." *Jakarta: Sinar Grafika*, 2013.

Jurnal :

Chumairoh, Lisatul. "ANALISIS YURIDIS PASAL 62 UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5 TAHUN 1986 MENGENAI FUNGSI DISMISSAL PROSES DALAM PERSIDANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA." *UNES Law Review* 5, no. 2 (2022): 339–52.

Farahwati, Farahwati. "Pembuktian Memegang Peranan Penting Dalam Proses Pemeriksaan Sidang Peradilan Pidana." *LEGALITAS: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2018): 17–35.

Fendri, Azmi, and Yussy A Mannas. "Kepastian Hukum Pemegang Sertifikat Hak Milik Ditinjau Dari Keberadaan Lembaga Rechtsverwerking (Studi Beberapa Sengketa Hak Milik Di Kota Padang)." *ADHAPER: Jurnal Hukum Acara Perdata* 6, no. 2 (2021): 151–70.

- Haris, Budi Saiful. "Penguatan Alat Bukti Tindak Pidana Pencucian Uang Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia." *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 2, no. 1 (2016): 91–112.
- Jamil, Jamil, and others. "Evaluasi Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum Dalam Perspektif Konstruksi Hukumnya." *Perspektif* 25, no. 1 (2020): 12–19.
- Jingga, Eric. "Pelindungan Hak Ekonomi Pemilik Akun PSE Lingkup Privat Dari Pemblokiran Akibat Belum Terdaftar Di Indonesia." *COMSERVA: Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat* 3, no. 03 (2023): 849–61.
- Miftah, Farrah. "Peran Asas Pembuktian Bebas Sebagai Beban Pembuktian Terhadap Putusan Peradilan Tata Usaha Negara." *ULIL ALBAB: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 1, no. 8 (2022): 2675–82.
- Puspitasari, Mutiara Ayu, Lapon Tukan Leonard, and Aju Putrijanti. "Ratio Decidendi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Memutus Sengketa Tata Usaha Negara Tentang Lingkungan Hidup Berkaitan Dengan Penerapan Asas Dominus Litis (Analisis Putusan Nomor 062/G/Lh/2016/Ptun. Smg)." Universitas Diponegoro, 2019.
- Ramli, Ahmad M. "Dinamika Konvergensi Hukum Telematika Dalam Sistem Hukum Nasional." *Jurnal Legislasi Indonesia* 5, no. 4 (2018): 1–11.
- Ridwan, H R, Despan Heryansyah, and Dian Kus Pratiwi. "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (2018): 339–58.
- Suhartini, Endeh. "Analisis Kepastian Hukum Alat Bukti Pada Perjanjian Elektronik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik." *Jurnal Hukum De'rechtsstaat*, 2017.

- Tjandra, W Riawan. "Perbandingan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Dan Conseil d'état Sebagai Institusi Pengawas Tindakan Hukum Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 20, no. 3 (2013): 423–39.
- Triwulan, Titik, and M H Sh. *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Prenada Media, 2016.
- Wahyudi, Johan, and others. "Dokumen Elektronik Sebagai Alat Bukti Pada Pembuktian Di Pengadilan." *Perspektif* 17, no. 2 (2012): 118–26.
- Wahyunadi, Yodi Martono. "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 5, no. 1 (2016): 135–54
- Wijayanta, Tata, Sandra Dini Febri Aristya, Kunthoro Basuki, Ms Herliana, Hasrul Halili, R B Sutanto, and Retno Supartinah. "Penerapan Prinsip Hakim Pasif Dan Aktif Serta Relevansinya Terhadap Konsep Kebenaran Formal." *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 22, no. 3 (2010): 572–87

KEDUDUKAN AKTA PERDAMAIAN (*DADING*) DALAM SISTEM PERADILAN TATA USAHA NEGARA DI INDONESIA

Dr. Eka NAM Sihombing¹, Cynthia Hadita²

¹Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Email: ekahombing@umsu.ac.id

²Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara,
Mahasiswi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara

Abstrak

Permasalahan kedudukan akta perdamaian (*dading*) pada proses peradilan tata usaha negara perlu dianalisis untuk menemukan jawaban apakah hakim pada peradilan tata usaha negara perlu mempertimbangkan akta perdamaian (*dading*) para pihak yang bersengketa pada pengadilan tata usaha negara. Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif. Tujuan penelitian yaitu untuk menjawab permasalahan kedudukan akta perdamaian (*dading*) dapat dipertimbangkan oleh hakim peradilan tata usaha negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peradilan tata usaha negara tidak mengenal lembaga mediasi, berbeda dengan proses penyelesaian sengketa keperdataan pada pengadilan umum dimana hakim dapat ditunjuk menjadi mediator. Sehingga, hakim peradilan tata usaha negara berwenang untuk tidak mempertimbangkan akta perdamaian (*dading*) yang dibuat oleh para pihak yang bersengketa di pengadilan tata usaha negara.

Kata Kunci: Sengketa, Pihak, Akta, Perdamaian.

Latar Belakang

Permasalahan kedudukan akta perdamaian para pihak perlu dikaji apakah hakim pada peradilan tata usaha negara perlu mempertimbangkannya sebagaimana yang dilakukan oleh hakim pada pengadilan negeri. Sebab, berbeda proses peradilan diantara keduanya, dalam peradilan tata usaha negara tidak ada proses mediasi, berbeda dengan pengadilan negeri yang mengenal proses mediasi untuk kasus-kasus keperdataan. Bahkan, pada pengadilan negeri, hakim dapat ditunjuk menjadi mediator, tentu hal ini menjadi perbedaan mendasar dengan praktik pada peradilan tata usaha negara. Terlebih lagi, proses perdamaian yang dilakukan para pihak setelah putusan pengadilan tingkat pertama tentunya akan berdampak terhadap proses membuat suatu kasus menjadi lebih validatif. Karena pada proses banding dan kasasi tidak lagi memeriksa bukti-bukti melainkan hanya penerapan hukum yang dilakukan oleh peradilan dibawahnya.

Dalam penelitian ini, akan dilakukan analisis terhadap satu kasus yaitu kedudukan akta perdamaian (*dading*) yang tidak dipertimbangkan oleh Hakim Pada Pengadilan Tata Usaha Negara dalam kasus izin usaha pertambangan yaitu Menteri ESDM dan PT MMP yang tergister dengan Gugatan Perkara Nomor 211/G/2014/PTUN-JKT. Pihak tergugat kemudian menyatakan banding dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) Jakarta memutus Perkara Nomor 271/B/2015/PT.TUN.JKT dengan inti amar putusan menerima permohonan banding tergugat dan menguatkan Putusan PTUN nomor 211/G/2014/PTUN-JKT.

Dalam perjalanan kasus di atas, pada tanggal 15 Juni 2016, terbit Akta Perdamaian (Dading) Nomor 20 dihadapan Notaris Bonar Sihombing, S.H antara para pihak yang bersengketa. Namun, Mahkamah Agung telah memutus perkara nomor 255 K/TUN/2016 tertanggal 11 Agustus 2016, dengan inti amar putusan : 1) Menolak permohonan pencabutan perkara Judex facti PTUN Jakarta dan PT TUN Jakarta 2) Menyatakan permohonan Kasasi

dari Menteri ESDM tidak diterima 3) Menolak permohonan Kasasi dari PT MMP. Pencabutan keputusan terjadi pada tanggal 23 Maret 2017, Kementerian ESDM menerbitkan Keputusan Menteri ESDM nomor 1361 K/30/MEM/2017 tentang Pencabutan Keputusan Menteri ESDM nomor 3109 K/30/MEM/2014 tanggal 17 Juli 2014 tentang Izin Usaha Produksi Operasi Produksi (IUP OP) kepada PT MMP.

Pihak PT MMP merasa keberatan mengapa PTUN tidak mempertimbangkan akta perdamaian yang diperbuat oleh para pihak, sehingga perlu dikaji apakah hakim TUN memiliki kewenangan untuk mempertimbangkan akta perdamaian dalam sistem peradilan tata usaha negara. Sehingga, perlu dikaji kedudukan akta dading sebagai bahan pertimbangan oleh Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Perumusan Masalah

1. Apakah terdapat relasi kewenangan akta perdamaian para pihak yang bersengkata di Pengadilan Tata Usaha Negara?
2. Bagaimana Kedudukan Akta Perdamaian (*Dading*) dihadapan Notaris antara para pihak yang bersengketa Sebagai Pertimbangan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini juga bersifat *exploratoris* yaitu dengan melakukan penelusuran terhadap ide-ide atau gagasan-gagasan baru yang dapat menjawab permasalahan yang ada.¹ Sehingga, dapat dilakukan analisis terhadap kedudukan akta perdamaian dapatkah dijadikan pertimbangan oleh hakim dalam proses sistem peradilan tata usaha negara.

¹ Eka NAM Sihombing, Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum* (Malang: Setara Press, 2022).

Akta Perdamaian dan Peradilan Tata Usaha Negara

Keberadaan hukum administrasi negara dalam konsep negara hukum adalah mutlak keberadaannya. Dengan adanya hukum administrasi negara yang kemudian melahirkan asas legalitas yang berarti setiap tindakan hukum Pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundangundangan yang berlaku atau setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundangundangan, akan terjamin keadilan bagi masyarakat. Tujuan nasional/negara yang ingin di capai yang sekaligus merupakan tugas yang harus dilaksanakan oleh negara yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakekatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern.²

Salah satu bentuk kontrol yudisial atas tindakan administrasi pemerintah adalah melalui lembaga peradilan. Dalam konteks inilah maka Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) dibentuk dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, yang kemudian dengan adanya tuntutan reformasi di bidang hukum, telah disahkan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 dan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986. Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) sebagai lingkungan peradilan yang terakhir dibentuk Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terdapat tiga pilar kekuasaan negara, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif dan

² Asrul, Fungsi Hukum Administrasi Negara Bagi Pemerintahan, *Jurnal Insitusi Politeknik Ganesha Medan Juripol*, Volume 5 Nomor 2 Agustus 2022

yudikatif (kehakiman).³

SF Marbun menyatakan bahwa urgensi eksistensi Peradilan tata Usaha negara atau Peradilan Administrasi negara adalah untuk mengantisipasi kemungkinan timbulnya sengketa antara pemerintah dengan warga negara atau badan hukum privat akibat adanya kegiatan pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dengan kata lain, urgensi Peradilan Tata Usaha Negara adalah melaksanakan ketentuan konstitusional yang telah menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat, baik dalam hubungannya dengan sesama warga masyarakat maupun dalam hubungannya dengan pemerintah.⁴

Peradilan administrasi negara dalam rangka perlindungan warga negara terdapat dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara merupakan suatu aturan yang dapat menciptakan pemerintahan yang bersih, mencegah pejabat tata usaha negara dalam tugasnya tidak melampaui batas wewenangnya, dan juga mencegah pejabat tata usaha negara salah dalam menerapkan peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya peradilan tata usaha negara dinyatakan sebagai lembaga peradilan yang mengadili persoalan tata usaha negara, termasuk persoalan kepegawaian antara badan atau pejabat tata usaha negara/administrasi negara (pejabat pemerintahan) dengan seseorang atau badan hukum perdata, seperti perseroan terbatas, yayasan, dan badan hukum lainnya.⁵

Pada hakikatnya, tidak ada lembaga mediasi yang diakui untuk sengketa TUN, meskipun secara umum diperlukan untuk penyelesaian sengketa perdata. Dengan kata lain, Pengadilan Tata Usaha Negara tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa antar para pihak karena inti permasalahan yang

³ Yusri Munaf, Hukum Administrasi Negara, Pekanbaru, Marpoyan Tujuh, 2016 Hal. 114

⁴ 2 SF. Marbun dan Moh. Mahfud, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: Liberty, 1987, hal. 176.

⁵ Darda Syahrizal, Hukum Administrasi Negara & Peradilan Tata Usaha Negara, (Yogyakarta: Medpress Digital, 2013), hlm. 79.

dipertimbangkan bukanlah sengketa perdata melainkan sengketa administrasi negara/administrasi pemerintahan yang berada di bawah lingkup hukum publik.

Kedudukan Akta Perdamaian (*Dading*) dihadapan Notaris antara para pihak yang bersengketa Sebagai Pertimbangan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara

Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan negara berbangsa dan bernegara. Menghadapi masyarakat yang beraneka ragam, dinamis dan memiliki persoalan tersendiri dan berbeda-beda maka pemerintah harus membuat standarisasi pemerintahan dan meningkatkan pelayanan dalam pemerintahan dalam bidang administrasi khususnya. Begitu kompleksnya masalah yang dialami oleh masyarakat maka pemerintah menciptakan sebuah peradilan untuk menyelesaikan sengketa-sengketa yang di hadapi masyarakat. Lembaga peradilan merupakan penyalur bagi kehidupan rakyat dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Beberapa penjelasan dapat kita ketahui bahwa Peradilan Tata Usaha Negara merupakan sebuah lembaga peradilan yang dimana menyelesaikan sengketa administrasi dan tata usaha negara antara badan hukum perdata dengan badan hukum perdata yang lainnya. Dimana didalam sebuah peradilan tata usaha negara untuk menciptakan pemerintahan yang baik maka peradilan tata usaha negara menjalankan beberapa aturan yang dimuat dalam aturan pokok dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.⁶

Segala bentuk Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan demokrasi konstitusional yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara.

⁶ Wirda Eka Putri, Rahmat, Junindra Martua, Peranan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menciptakan Pemerintahan Yang Baik Ditinjau Dari Segi Hukum Administrasi Negara, Jurnal Pionir LPPM Universitas Asahan Vol. 5 NO. 4 November-Desember 2019

Keputusan dan/atau Tindakan terhadap warga masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pengawasan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan kepada warga masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memerhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang bebas dan mandiri.⁷

Unsur-unsur yang berlaku umum bagi setiap negara hukum, yakni sebagai berikut:⁸

1. Adanya suatu sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

⁷ Riawan Tjandra, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2011, hlm. 1. Lihat pula Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 19.

⁸ Syahrul Ibad, *Hukum Administrasi Negara Dalam Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik*, Hukmy, *Jurnal Hukum*, Volume 1, No. 1, April 2021

Kedudukan lembaga mediasi dalam hukum acara PERATUN sebagaimana dalam Buku Naskah Akademis Mediasi yang juga ditegaskan dalam Buku Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa **dalam sengketa TUN tidak dikenal adanya lembaga perdamaian sebagaimana sebaliknya justru diwajibkan dalam penyelesaian sengketa perdata pada umumnya.** Dengan kata lain, Peratun tidak mempunyai yuridiksi untuk melakukan perdamaian kepada para pihak yang berperkara oleh karena substansi perkara yang diperiksa oleh Peratun bukanlah perkara perdata tetapi adalah sengketa TUN/Administrasi Pemerintahan yang menjadi bagian dari hukum publik.⁹

Konsep implementasi Putusan Perdamaian (*Akta Van Dading*) yaitu dengan menghukum pihak pertama dan pihak kedua untuk mentaati kesepakatan dalam akta perdamaian yang dibuat dihadapan Notaris dan menghukum para pihak yang berdamai untuk membayar biaya perkara secara tanggung renteng,

Hakikatnya, akta perdamaian yang dibuat oleh kedua pihak dihadapan notaris harus sesuai dengan ketentuan dalam pasal 1320 KUHPerdata, dimana kedua pihak telah sepakat mengikat diri dalam suatu perjanjian perdamaian tanpa ada paksaan dari pihak mana pun dan kedua belah pihak cakap melakukan perbuatan hukum yaitu sudah dewasa dan/atau sudah menikah.

Mengenai pembuktian di PTUN, maka yang menjadi alat bukti sebagaimana dalam Pasal 100 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) Alat bukti ialah :

1. surat atau tulisan;

⁹ Puslitbang Hukum dan Peradilan, Badan Litbang Diklat Kumdil, *Naskah Akademis Mediasi*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2007), hlm. 46 dan Mahkamah Agung RI, *Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2008) hlm. 66 Dalam Enrico Simanjuntak, *Perdebatan Hukum Administrasi Sebuah Kompilasi Artikel Hukum Administrasi*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2018), hlm. 211.

2. keterangan ahli;
3. keterangan saksi;
4. pengakuan para pihak;
5. pengetahuan Hakim.

Lebih lanjut, untuk menjawab persoalan akta perdamaian maka diuraikan Pasal 101 UU PTUN bahwa Surat sebagai alat bukti terdiri atas tiga jenis ialah :

1. akta otentik, yaitu surat yang dibuat oleh atau di hadapan seorang pejabat umum, yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya;
2. akta di bawah tangan, yaitu surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang bersangkutan dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya; c. surat-surat lainnya yang bukan akta

Pranata Sistem Peradilan Tata Usaha Negara tidak mengenal akta perdamaian, namun yang ada apabila para pihak akan mengakhiri proses perkara maka dapat mencabut gugatan sebelum Tergugat memberikan jawaban. Hal ini sebagaimana yang diatur dalam UU PTUN Pasal 76 ayat:

1. Penggugat dapat sewaktu-waktu mencabut gugatannya sebelum tergugat memberikan jawaban.
2. Apabila tergugat sudah memberikan jawaban atas gugatan itu, pencabutan gugatan, oleh penggugat akan dikabulkan oleh Pengadilan hanya apabila disetujui tergugat.

Maka kedudukan akta perdamaian dalam Peradilan Tata Usaha Negara, meskipun akta perdamaian itu tergolong akta otentik karena dibuat dihadapan notaris, maka kedudukan akta perdamaian yang dibuat dihadapan notaris pada dasarnya dapat dijadikan alat bukti surat di PTUN. Tetapi, yang perlu menjadi catatan, bahwa Hakim PTUN tidak memiliki kewajiban untuk

mendamaikan para pihak sebagaimana Hakim di Pengadilan Negeri dalam perkara perdata. Selain itu, dalam mekanisme pembuktian hanya ada pada peradilan tingkat pertama sehingga alat bukti surat yang dipertimbangkan hanya pada peradilan tingkat pertama, apabila para pihak berdamai setelah putusan dilakukan oleh hakim yang memutus, memeriksa dan mengadili perkara pada tingkat pertama, maka pada tingkat banding dan kasasi yang tidak lagi memeriksa *judex factie* melainkan hanya *judex jurist* tidak berkewajiban mempertimbangkan alat bukti surat seperti akta otentik berupa akta perdamaian yang dibuat dihadapan notaris. Maka konsekuensinya terhadap putusan pada tingkat banding dan kasasi majelis hakim berhak untuk tidak menyentuh pembuktian yang tidak dimaktubkan dalam proses peradilan tingkat pertama.

Apabila PTUN melalui putusan yang berkekuatan hukum (*inkracht van gewijde*) itu memerintahkan Pejabat Tata Usaha Negara (Menteri/Gubernur/Bupati/Walikota) untuk mencabut keputusan yang dibuatnya karena tidak sesuai prosedur; atau tidak sesuai substansi dengan objek Keputusan, maka Pejabat TUN harus patuh terhadap putusan pengadilan. Sebab, secara filosofis, hakim sebagai wakil tuhan di muka bumi dengan irah-irah putusan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” maka putusan itu harus dilaksanakan oleh Pejabat TUN.

Maka terkait pencabutan keputusan terkait IUP Operasi Produksi yang harus dilakukan terhadap keputusan yang diperintahkan kepada Pejabat TUN untuk mencabut keputusannya atas dasari putusan pengadilan maka dapat mengacu pada UUAP Pasal 64 ayat:

1. Keputusan hanya dapat dilakukan pencabutan apabila terdapat cacat:
 - a. wewenang;
 - b. prosedur; dan/atau
 - c. substansi.

1. Dalam hal Keputusan dicabut, harus diterbitkan Keputusan baru dengan mencantumkan dasar hukum pencabutan dan memperhatikan AUPB.
2. Keputusan pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan:
 - a. oleh Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan;
 - b. oleh Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan; atau
 - c. atas perintah Pengadilan.
3. Keputusan pencabutan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dan Atasan Pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak ditemukannya dasar pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan berlaku sejak tanggal ditetapkan keputusan pencabutan.
4. Keputusan pencabutan yang dilakukan atas perintah Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak perintah Pengadilan tersebut, dan berlaku sejak tanggal ditetapkan keputusan pencabutan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014
Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 33 ayat:

- (1) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang bersifat mengikat dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- (2) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang tetap berlaku hingga berakhir atau dicabutnya Keputusan atau dihentikannya Tindakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang
- (3) Pencabutan Keputusan atau penghentian Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib dilakukan oleh:

- a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan; atau
- b. Atasan Badan dan/atau Atasan Pejabat yang mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan apabila pada tahap penyelesaian Upaya Administratif.

Permasalahan tidak dipertimbangkannya akta perdamaian para pihak terdeskripsikan dalam kasus yang telah di Putus oleh Mahkamah Agung Nomor 255 K/TUN/2016, terhadap kasus *a quo*, apabila keputusan Bupati atau Menteri terkait pemberian izin IUP Operasi Produksi kepada orang/badan hukum perdata itu tidak memenuhi syarat sebagaimana pada Pasal 52 ayat (1) huruf b UUAP yaitu dibuat tidak sesuai prosedur; atau tidak sesuai substansi dengan objek Keputusan maka dapat dibatalkan di PTUN.

Berdasarkan asas “*Res Judicata Pro Veritate Habetur*” memiliki arti bahwa putusan hakim harus dianggap benar. Maka kaitannya terhadap kasus *a quo* koherensi antara Keputusan yang harus dicabut oleh Pejabat TUN dalam hal ini Bupati atau Menteri ESDM terkait IUP Operasi Produksi, Pejabat TUN harus mencabut keputusannya 21 hari sejak perintah pengadilan dan berlaku sejak keputusan pencabutan.

Kesimpulan

Kedudukan Akta Perdamaian (Dading) antara para pihak yang bersengketa dan konsekuensinya terhadap Putusan TUN, maka akta perdamaian tidak dikenal dalam pranata Peradilan Tata Usaha Negara meskipun akta perdamaian yang dibuat dihadapan notaris itu merupakan akta otentik, maka kedudukan akta perdamaian yang dibuat dihadapan notaris pada dasarnya dapat dijadikan alat bukti surat di PTUN. Tetapi, yang perlu menjadi catatan, bahwa Hakim PTUN tidak memiliki kewajiban untuk mendamaikan para pihak sebagaimana Hakim di Pengadilan Negeri dalam perkara perdata. Selain itu, dalam mekanisme

pembuktian hanya ada pada peradilan tingkat pertama sehingga alat bukti surat yang dipertimbangkan hanya pada peradilan tingkat pertama, apabila para pihak berdamai setelah putusan dilakukan oleh hakim yang memutus, memeriksa dan mengadili perkara pada tingkat pertama, maka pada tingkat banding dan kasasi yang tidak lagi memeriksa *judex factie* melainkan hanya *judex jurist* tidak berkewajiban mempertimbangkan alat bukti surat seperti akta otentik berupa akta perdamaian yang dibuat dihadapan notaris. Maka konsekuensinya terhadap putusan pada tingkat banding dan kasasi majelis hakim berhak untuk tidak menyentuh pembuktian yang tidak dimaktubkan dalam proses peradilan tingkat pertama.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Asrul, Fungsi Hukum Administrasi Negara Bagi Pemerintahan, *Jurnal Insitusi Politeknik Ganesha Medan Juripol*, Volume 5 Nomor 2 Agustus 2022.

Syahrul Ibad, Hukum Administrasi Negara Dalam Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik, Hukmy, *Jurnal Hukum*, Volume 1, No. 1, April 2021

Wirda Eka Putri, Rahmat, Junindra Martua, Peranan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menciptakan Pemerintahan Yang Baik Ditinjau Dari Segi Hukum Administrasi Negara, *Jurnal Pionir LPPM Universitas Asahan* Vol. 5 N0. 4 November-Desember 2019

Buku :

Darda Syahrizal, Hukum Administrasi Negara & Peradilan Tata Usaha Negara, Yogyakarta: Medpress Digital, 2013.

Eka NAM Sihombing, Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum*, Malang: Setara Press, 2022.

- Enrico Simanjuntak, *Perdebatan Hukum Administrasi Sebuah Kompilasi Artikel Hukum Administrasi*, Bekasi: Gramata Publishing, 2018.
- Mahkamah Agung RI, *Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2008.
- Puslitbang Hukum dan Peradilan, Badan Litbang Diklat Kumdil, *Naskah Akademis Mediasi*, Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2007.
- Riawan Tjandra, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2011.
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, Pekanbaru, Marpoyan Tujuh, 2016.
- Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.

PENERAPAN TEORI *OPLOSSING* DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Dr. Elidar Sari, S.H., M.H.

Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh

Email: elidarsari@unimal.ac.id

Abstrak

Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan (UUAP) merupakan dua UU yang dapat menjadi dasar hukum dan dapat memberikan jaminan perlindungan hukum bagi warga masyarakat atas tindakan badan dan/atau pejabat tata usaha negara yang melanggar hukum. UUAP yaitu Undang-undang (UU) Nomor 30 Tahun 2014 yang lahir pada masa reformasi, dan sejak lahirnya UUAP ini terjadi perluasan makna objek sengketa yang menjadi kompetensi absolut Peratun. Pemberlakuan UUAP ini tidak diiringi dengan perubahan UU Peratun sehingga terjadi disharmonisasi, dimana UU Peratun masih menerapkan teori *oplossing*, sedangkan UUAP tidak. Walau sesungguhnya UU peratun sebagai hukum formal dan UUAP sebagai hukum materiil, tetapi ketidakharmonisasi kedua UU ini menyebabkan sulit terwujudnya perlindungan hukum bagi warga masyarakat. Teori *Oplossing* dalam Peratun dimaknai bahwa setiap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang substansinya berhubungan dengan ranah perdata melebur dalam tindakan keperdataannya, sehingga terjadi perbedaan pemahaman hakim di Peradilan

TUN Indonesia, ada yang menerima teori ini dan ada yang tidak memakai teori ini. Sebagai contoh kasus pemenangan tender di PTUN Padang dan PTUN Jambi yang memutuskan berbeda untuk permasalahan yang sama. Hal ini perlu dikaji secara normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan dan melalui pendapat para pakar Hukum Administrasi khususnya pakar Hukum Acara TUN.

Kata Kunci: Teori Oplossing, Objek Sengketa TUN, Sengketa TUN

Latar Belakang

Cikal bakal lahirnya Peradilan Tata Usaha Negara yang selanjutnya dapat disingkat dengan Peratun adalah setelah dikeluarkannya Undang-undang (UU) Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang disingkat dengan UU Peratun telah mengalami dua kali perubahan untuk beberapa Pasalnya, yaitu Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009. Walaupun Peratun lahir dengan lahirnya UU No. 5 Tahun 1986, tetapi mulai efektif berjalannya peradilan ini setelah dikeluarkannya Peraturan Pelaksana di tahun 1991, sehingga tahun ini menjadi tahun awal kelahiran Peratun.

Peradilan TUN telah mengalami banyak perkembangan dan kemajuan dengan dikeluarkannya beberapa peraturan perundang-undangan seperti dikeluarkannya UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan beberapa UU lainnya yang berhubungan dengan kebijakan pemerintahan. Melalui semua Undang-undang baru tersebut terjadi perubahan dalam hukum acara di Indonesia, dimana dulu hanya terpaku pada Acara Biasa, Acara Cepat, dan Acara Singkat. Sekarang berkembang menjadi

berbagai Hukum Acara baru, seperti Hukum Acara permohonan, Acara Sederhana dalam sengketa informasi publik, hukum Acara Penetapan Lokasi Pembangunan untuk kepentingan umum, hingga hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum. Bahkan sekarang telah ada perluasan makna objek dari sengketa Peradilan Tata Usaha Negara setelah dikeluarkannya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pasca lahirnya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disingkat dengan UUAP, terjadi perluasan makna terhadap objek sengketa peradilan tata usaha negara, dimana tadinya dalam UU Peratun mengenal Teori Oplossing yang pada pokoknya berpendapat bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang materi muatannya bertujuan untuk mengakhiri atau melahirkan hak-hak keperdataan terhadap seseorang atau Badan Hukum Perdata, akan dianggap melebur ke dalam perbuatan hukum perdatanya dan bukan masuk dalam kaidah hukum administrasinya. Sehingga terhadap KTUN tersebut tidak menjadi kewenangan Peratun untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikannya. Hal ini tentu saja berbeda dengan makna yang tertuang dalam Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan, telah dilakukan perluasan makna terhadap KTUN yang dimaknai sebagai penetapan tertulis, tindakan faktual, keputusan organ pemerintahan eksekutif, legislatif, yudikatif, sesuai asas umum pemerintahan yang baik, final, menimbulkan akibat hukum; dan/atau berlaku bagi warga masyarakat. Melalui pemaknaan terhadap KTUN tersebut, perlu dipertimbangkan mengenai relevansi penerapan teori oplossing dalam penanganan sengketa yang dapat ditangani di Peradilan Tata Usaha Negara.

UUAP merupakan hukum materiil dan UU Peratun sebagai hukum formal yang terjadi disharmonisasi dalam hal pemaknaan objek sengketa TUN, sehingga terjadi perbedaan pendapat para hakim dalam menerima perkara yang masuk ke

Peradilan TUN. Sebagai contoh data awal temukan ada beberapa kasus yang berhubungan dengan teori oplossing seperti putusan PTUN Padang Nomor 17/G/2020/ PTUN.PDG berkaitan dengan objek gugatan berupa berita acara penetapan tender, Majelis Hakim PTUN Padang mengadili sengketa pengadaan barang/jasa pemerintah tersebut dengan menerapkan teori oplossing dimana objek gugatan dinilai melebur dalam ranah perdata sehingga PTUN Padang memutus gugatan penggugat tidak dapat diterima. Sedangkan hal tersebut bertolak belakang dengan putusan PTUN Jambi Nomor 9/G/2021.PTUN.JBI, dalam kaitannya dengan pengumuman penetapan tender dimana Majelis Hakim mengesampingkan teori oplossing dan mengabulkan gugatan. Dua contoh ini dapat dijadikan sample penelitian guna menemukan model yang seragam dalam pemaknaan teori oplossing di Peradilan TUN seluruh Indonesia.

Kedua keputusan Peratun di atas yang berbeda memang memiliki dasar hukum yang sama-sama kuat, hanya saja akan menjadi preseden yang buruk dalam pemahaman warga masyarakat tentang kedudukan objek sengketa dalam Peratun di Indonesia. Sehingga menjadi menarik untuk dikaji lebih jauh dalam suatu penelitian normatif.

Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka perlu dikaji dan diteliti secara normatif Bagaimana Penerapan Teori Oplossing di Peradilan Tata Usaha Negara pasca lahirnya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan?

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif dan didukung oleh data empiris dengan menggunakan data primer dan data sekunder. Penelitian normative merupakan

jenis penelitian yang lazim dilakukan dalam pengembangan ilmu hukum.¹ Pendekatan masalah yang digunakan untuk menjawab isu hukum dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute approach*) dimaksudkan untuk menginventarisasi, memaparkan, menginterpretasi, mensistematisasi, dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang ada relevansinya dengan isu hukum penelitian ini, peraturan yang utama adalah UU Kekuasaan Kehakiman dan UU Peradilan Tata Usaha Negara serta tambahan UU yang mempengaruhi keberadaan Peraturan dari masa ke masa seperti UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, serta dihubungkan dengan UU Peratun yaitu UU Nomor 5 Tahun 1986 yang telah dilakukan dua kali perubahan untuk beberapa pasal saja yaitu dengan UU Nomor 9 Tahun 2004 dan UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif. Di dukung juga dengan kutipan beberapa jurnal ilmiah bidang hukum yang berhubungan dengan objek penelitian ini.

¹ Bernard Arief Sidharta, *Penelitian Hukum Normatif; Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*. Dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (eds). *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2009, hlm. 142.

Pembahasan

Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai peranan dalam pelaksanaan fungsi kontrol atas tindakan badan atau pejabat administrasi sehingga tidak dapat bertindak melampaui batas kewenangan yang dimilikinya. Dalam menangani Sengketa Tata Usaha Negara (Sengketa TUN) yang berhubungan dengan segala macam kasus yang dianggap kompetensi absolut Peratun Indonesia, dimana ranah kompetensi absolut Peratun adalah sesuai isi Pasal 1 angka 10, yaitu sengketa yang timbul akibat dikeluarkannya KTUN oleh Badan atau Pejabat TUN baik ditingkat Pusat atau Daerah, selain itu dikenal adanya teori *oplossing* yang dimaknai setiap KTUN yang substansinya berhubungan dengan ranah perdata melebur dalam tindakan keperdataannya. Teori tersebut secara eksplisit tercantum dalam Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Uu Peratun), dimana tidak dapat menjadi objek sengketa tata usaha negara bilamana Keputusan Tata Usaha Negara merupakan perbuatan hukum perdata yang menyangkut jual beli antara instansi pemerintah dan perseorangan.

Melalui teori tersebut, Peratun dapat menentukan bahwa sengketa antara pemerintah dengan perseorangan bukanlah objek kewenangan peradilan administrasi. Teori *oplossing* tersebut telah menjadi kaidah hukum yang berasal dari yurisprudensi Putusan Mahkamah Agung Nomor 252.K/TUN/2000 dimana Majelis Hakim menyatakan “Segala KTUN yang diterbitkan dalam rangka menimbulkan perjanjian *a quo*, maupun diterbitkan dalam kaitannya dengan pelaksanaan isi bunyi perjanjian itu *an sich*, ataupun merujuk pada suatu ketentuan dalam perjanjian (kontrak) yang menjadi dasar hubungan hukum antara kedua belah pihak, negara dalam

arti Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara”.² Terhadap yurisprudensi dimaksud, Peratun menerapkan teori *oplossing* bilamana menangani sengketa tata usaha negara terkait dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah atau hal-hal lain yang ditangani pemerintah, ini sebagai contoh penerapan teori *oplossing* di ranah peradilan TUN.

Pemahaman sederhana untuk memperjelas arah penelitian ini adalah, melihat aturan dasar dari pelaksanaan ruang lingkup Kompetensi Absolut dari Peradilan TUN di Indonesia dengan acuan peraturan UU No. 5 Tahun 1986 yang *Juncto* UU No. 9 Tahun 2004 *Juncto* UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Negara. Undang-undang tersebut adalah peraturan formal untuk menjalankan hukum acara di peradilan TUN di seluruh Indonesia. Dimana dalam Pasal 1 angka 10 disebutkan bahwa: Sengketa TUN adalah sengketa yang timbul akibat dikeluarkannya KTUN oleh Badan atau pejabat TUN dalam menjalankan tugas Tata Usaha Negara baik di tingkat pusat atau daerah. Sedangkan makna KTUN sebagai Objek dalam Sengketa TUN sesuai isi Pasal 1 angka 9 adalah Penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau pejabat TUN yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat kongkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dan ada pengecualian dalam kategori Sengketa TUN, yaitu ada di Pasal 2 dan Pasal 49, dimana dalam kondisi Pasal 2 dan Pasal 49, KTUN tidak dapat dituntut, yaitu salah satunya adalah jika masuk dalam kategori perdata atau perseorangan³.

² Mahkamah Agung, Putusan Mahkamah Agung Nomor 252.K/TUN 2000 (2000).

³ Pasal 2 huruf a UU No.5 Tahun 1986 jo UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009.

Tetapi setelah lahirnya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Undang-undang Administrasi Pemerintahan), khususnya dalam Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan, telah dilakukan perluasan makna terhadap KTUN sesuai uraian di latar belakang penelitian ini. Melalui pemaknaan terhadap KTUN, perlu dipertimbangkan mengenai pelaksanaan penerapan teori *oplossing* dalam penanganan sengketa pemerintah dengan badan hukum perdata, seperti beberapa kasus yang terjadi di lingkungan BUMN dan dalam hal perkara pelelangan barang dan jasa di lingkungan pemerintahan. Biasanya kasus-kasus tersebut berhubungan dengan keputusan atau kebijakan pemerintah dengan badan hukum perdata.

Adapun melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XVI/2018, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa pemaknaan terhadap pihak ketiga yang tidak dituju langsung oleh KTUN dan merasa kepentingan keperdataannya dirugikan, pihak ketiga tersebut dapat memperjuangkan haknya melalui mekanisme hukum yang berlaku. Ditambah lagi dengan isi Pasal 85 Undang-undang Administrasi Pemerintahan, pengajuan sengketa yang didaftarkan pada peradilan umum tetapi belum diperiksa, dialihkan dan dapat diselesaikan oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini tentu saja akan menjadi penguatan penafsiran para hakim di Peratun Indonesia untuk dapat menerima Sengketa pemerintah dengan badan hukum perdata menjadi kompetensi absolut atau masuk sebagai objek sengketa PTUN. Konstruksi baru mengenai unsur yang terdapat dalam KTUN yang menjadi objek gugatan di Peratun berpotensi menimbulkan implikasi hukum dalam pengujian sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara terutama dalam kaitannya dengan penerapan teori *oplossing* dan pembatasan objek Sengketa TUN yang diatur dalam Pasal 2 huruf a Undang-undang Peratun.

Menindaklanjuti dibentuknya Undang-undang Administrasi Pemerintahan tersebut, Mahkamah Agung menerbitkan

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad*) yang pada pokoknya mengatur bahwa sengketa perbuatan melawan hukum oleh *onrechmatige overheidsdaad* merupakan tindakan pemerintahan yang menjadi kewenangan peradilan administrasi berdasarkan Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Ini bisa menjadi dasar hukum pengambilan keputusan hakim Peratun dalam menangani sengketa TUN, karena selain UUAP sebagai hukum materiil juga sebagai dasar kewenangan hukum bagi pemerintah dalam melaksanakan tindakan pemerintahan. Philipus M. Hadjon melihat ada tiga aspek utama dalam Hukum Administrasi.⁴ Tiga aspek utama ini bisa didapatkan pengaturan untuk, oleh dan terhadap pemerintah dalam UUAP sebagai dasar kewenangan hukum dalam mengambil tindakan untuk memberi jaminan perlindungan hukum bagi warga masyarakat atas tindakan pemerintah yang melanggar hukum, diantaranya dengan mengajukan gugatan di Peradilan TUN.

Pasal 17 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa larangan penyalahgunaan wewenang meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang, yang semuanya juga telah dijelaskan di ayat selanjutnya. Semua larangan tersebut menjadi batasan bagi Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara dalam melaksanakan kewenangan yang ada di tangannya, baik itu kewenangan Atributif, Delegasi atau Mandat. Larangan penyalahgunaan wewenang ini akan dilakukan pengawasan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintahan (APIP).⁵ Hasil pengawasan APIP dapat berupa tidak terdapat kesalahan, terdapat kesalahan

⁴ Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2001, hlm. 5.

⁵ Pasal 20 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

administratif, atau terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Batasannya adalah semua yang berhubungan dengan kesalahan administratif yang dilakukan oleh Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara.

Apa yang menjadi sorotan utama UUAP dan perkembangan kompetensi absolut Peratun tersebut sejalan dengan penjelasan pemerintah pada saat pembentukan rancangan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 29 April 1986, keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk dalam rangka menyelesaikan sengketa pemerintah dengan warga negara sebagai akibat dari adanya tindakan pemerintah (*bestuurshandelingen*) yang dianggap melanggar hak warga negara dengan tujuan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.⁶ Mengenai kompetensi absolut Peratun telah dijelaskan pada Pasal 47 UU Peradilan TUN, bahwa Peradilan TUN memiliki tugas dan wewenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan semua Sengketa TUN, dan penjelasan tentang Sengketa TUN ada pada Pasal 1 ayat 10 UU Peradilan TUN.

Jika semua kategori kompetensi TUN yang menjadi bahagian dari Sengketa TUN telah terpenuhi, maka semua penyalahgunaan wewenang yang dilakukan badan/ Pejabat TUN yang merupakan kesalahan administrasi sesuai penjelasan UU Administrasi Pemerintahan dapat dijadikan perkara yang akan diadili di Peradilan TUN. Tulisan ini hendak mengobservasi relevansi teori *oplossing* di Peradilan Tata Usaha Negara dalam upaya perluasan makna KTUN pasca pembentukan Undang-undang Administrasi Pemerintahan dengan isu spesifik yaitu kewenangan absolut Peradilan Tata Usaha Negara pasca pembentukan UU No. 30 Tahun 2014 ini.

⁶ Mohammad Afifudin Soleh, "Eksekusi Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap", *Mimbar Keadilan Jurnal Ilmu Hukum* (Februari 2018): 19. <https://doi.org/10.30996/mk.v0i0>

Selanjutnya adalah hal yang perlu diperhatikan dengan telah diterbitkannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan, setelah menempuh Upaya Administratif yang pada pokoknya mengatur bahwa Peradilan Tata Usaha Negara berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif. Dengan demikian pelaksanaan penyelesaian sengketa tata usaha negara di Peradilan Tata Usaha Negara hanya dapat dilakukan setelah menempuh Upaya Administratif. Pemeriksaan yang dilakukan dalam Upaya Administratif didasari sudut *doelmatigheid* dan *rechtmatigheid*. Sudut *Doelmatigheid* berkenaan dengan alasan dan pertimbangan badan dan/atau pejabat tata usaha negara mengeluarkan keputusan administrasi, sedangkan sudut *rechtmatigheid* memperhatikan dasar hukum dikeluarkannya keputusan administrasi, kewenangan pejabat tata usaha negara dalam penerbitan keputusan administrasi serta tata cara penerbitan keputusan administrasi.⁷

Adapun dalam Pasal 75 Ayat (2) Undang-undang Administrasi pemerintahan, upaya administrasi dibagi menjadi keberatan dan banding. Sisi positif dari Upaya Administrasi adalah tidak perlu membayar uang perkara, tidak membutuhkan pengacara, dan ada unsur pendekatan musyawarah. Sisi negatif Upaya Administrasi adalah adanya peluang laporan permohonan banding administrasi diabaikan ataupun badan atau pejabat tata usaha negara mempunyai kepentingan lain.⁸ Kemungkinan ini mempunyai peluang besar untuk terjadi, sehingga proses sanggah dan sanggah banding akan dapat terjadi sebagai berikut:

⁷ Ali Abdullah M, Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen: Pergeseran Paradigma dan Perluasan Norma, Jakarta: Prenadamedia Group, 2015, hlm. 105.

⁸ Eugenia Floria Esther Pandeiroot et. Al, "Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara ditinjau dari Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", Jurnal Lex Administratum 9, no. 2, 2021, hlm. 22.

a. Sanggah dan Sanggah merupakan bentuk protes dari peserta pengadaan barang yang dirugikan atas penetapan hasil pemilihan penyedia. Sanggah disampaikan dalam waktu 5 (lima) hari kerja setelah pengumuman penetapan pemilihan penyedia. Sanggah tersebut dilakukan apabila ditemukan adanya kesalahan dalam evaluasi, penyimpangan dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah. Dalam hal sanggah diterima, pokja pemilihan melakukan evaluasi ulang, penawaran ulang, atau pemilihan penyedia ulang.⁹ Bisa terlaksana dengan baik.

Dalam praktek, apabila gugatan diajukan di Peratun tanpa menempuh upaya administratif yang tersedia, berdasarkan Pasal 48 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Hakim akan menyatakan gugatan tidak diterima karena upaya administratif yang tersedia belum digunakan.¹⁰ Pembentukan Undang-undang Administrasi Pemerintahan membawa pemaknaan baru terkait kriteria KTUN yang dapat menjadi objek perkara di Peratun yang dapat dijelaskan sebagai berikut: a. Penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual Ketentuan Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menentukan bahwa penetapan tertulis dapat menjadi objek administrasi dan dimaknai tidak hanya dalam bentuk keputusan melainkan juga bentuk tindakan faktual.¹¹ Pejabat pemerintahan dapat mengeluarkan penetapan dalam bentuk tindakan faktual. Dengan diberikannya ruang bagi pejabat pemerintahan dalam menerbitkan diskresi, pembatalan diskresi dapat dilakukan oleh Peradilan Tata Usaha Negara melalui Pasal 87 huruf a Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. b. Keputusan badan dan/atau pejabat administrasi dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, beserta penyelenggara negara lainnya Berdasarkan Pasal 87 huruf b,

⁹ Yohanes Sogar Simamora, dkk, Pengantar Hukum Pengadaan Barang & Jasa, Surabaya: Airlangga University Press, 2021, hlm. 96.

¹⁰ Erna Dwi Safitri dan Nabitatus Sa'adah, "Penerapan Upaya Administratif dalam Sengketa Tata Usaha Negara", Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia 3, no. 1, 2021, hlm. 43

¹¹ Irvan Mawardi, Paradigma Baru PTUN: Respon Peradilan Administrasi terhadap Demokratisasi, Yogyakarta, hlm. 14.

diketahui bahwa terjadi perluasan sumber terbitnya keputusan administrasi yang berpotensi menjadi sengketa di peradilan administrasi. Sebagai contohnya, dalam Pasal 2 huruf f Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, keputusan terkait Tentara Nasional Indonesia dikecualikan dari objek sengketa keputusan tata usaha negara di Peradilan Tata Usaha Negara.

Khusus di lingkungan peradilan, administrasi dibagi dua, yaitu administrasi umum dan administrasi perkara, untuk administrasi umum menangani masalah kesekretariatan, kepegawaian, keuangan, peralatan kantor dan pelaporan yang berada dibawah jabatan seorang sekretaris. Sedangkan masalah administrasi perkara disebut kepaniteraan, bertugas melaksanakan seluruh proses pengadministrasian perkara dalam lingkup peradilan.¹² Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2005 tentang Kepaniteraan Mahkamah Agung menyatakan bahwa kepaniteraan Mahkamah Agung mempunyai tugas melaksanakan pemberian dukungan dibidang teknis dan administrasi justisial kepada Majelis Hakim Agung dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara, serta melaksanakan administrasi penyelesaian putusan Peradilan.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penerapan teori *oplossing* di Peradilan Tata Usaha Negara pasca lahirnya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan perlu dikaji secara mendalam kembali oleh pakar Hukum Administrasi Negara, khususnya pakar hukum Acara Tata Usaha Negara. Khusus untuk kasus-kasus tertentu yang berhubungan dengan pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintahan perlu diperluas makna objek sengketa di Peratun.

¹² Pasal 46 dan Pasal 137 Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 *Juncto* UU Nomor 9 Tahun 2005 *Juncto* UU Nomor 51 Tahun 2019 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Sehingga tidak terjadi lagi perbedaan putusan seperti yang terjadi di PTUN Padang dan PTUN Jambi yang menilai beberapa kasus yang diputus Badan atau Pejabat TUN itu masuk sebagai objek sengketa TUN atau tidak masuk sehingga ada yang menolak dan ada yang menerima kasus itu sebagai sengketa TUN atau tidak. Pasca reformasi, dengan lahirnya UUAP telah mengembalikan fungsi awal dari lahirnya Peratun untuk melindungi hak-hak publik warga dari kesewenang-wenangan badan atau pejabat pemerintahan, sehingga UUAP sebagai UU yang berfungsi mengawasi segala tindakan Apartur Negara baik ditingkat eksekutif, yudikatif maupun legislatif wajib ditaati setiap aturan yang ada di dalamnya.

Hal ini menyebabkan wajib diperbaharui kembali isi UU Peradilan TUN dan segera dapat dilakukan revisi terhadap UU ini, dan ini adalah salah satu saran yang dapat diberikan setelah kajian penelitian ini dilakukan. Sehingga perlindungan warga masyarakat atas segala bentuk penyalahgunaan kewenangan atau melampaui batas kewenangannya dapat segera tertangani dengan baik dan perlindungan hukum dapat tercapai.

Daftar Pustaka

Buku :

- Ali Abdullah M, *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen: Pergeseran Paradigma dan Perluasan Norma*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.
- Asshiddiqie, Jimly, dan Muchamad Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).
- Bernard, Arief Sidharta, *Penelitian Hukum Normatif; Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*. Dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (eds). *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2009.

- Hadjon M. Philipus, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2001.
- Huda, Ni'matul, "Dinamika Hubungan Kewenangan Pusat & Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah", *Prosiding Seminar Nasional & Call For Papers Kenegaraan Titik Taut Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta, Indonesia, Juni 2021.
- Irvan Mawardi, *Paradigma Baru PTUN: Respon Peradilan Administrasi terhadap Demokratisasi*, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1993).
- Safitri, Erna Dwi dan Nabitatus Sa'adah, "Penerapan Upaya Administratif dalam Sengketa Tata Usaha Negara", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 3, no. 1, 2021.
- Simamora, Yohanes Sogar, dkk, *Pengantar Hukum Pengadaan Barang & Jasa*, Surabaya: Airlangga University Press, 2021.

Jurnal :

- Afifudin Soleh, Mohammad, "Eksekusi Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap", *Mimbar Keadilan Jurnal Ilmu Hukum* (Februari 2018): 19. <https://doi.org/10.30996/mk.v0i0>
- Esther, Eugenia Floria Pandeiroot et. Al, "Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara ditinjau dari Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Lex Administratum* 9, no. 2, 2021.
- Faiz, Pan Mohamad. "Perlindungan Terhadap Lingkungan Dalam Prespektif Konstitusi". *Jurnal Konstitusi* 13, no. 4 (2016): 766-787,

<https://doi.org/10.31076/jk1344>.

<https://doi.org/xx.xxxxx/xxxxxxx>.

Rudy, Utia Meylina, dan Rifandy Ritunga, "From State Sovereignty To People Sovereignty: A Case Study of Indonesia's Constitutional Court". *Journal Legal, Ethical and Regulatory Issue* 24, no. 7 2021: 1-13,

Peraturan Perundang-undangan :

Putusan Mahkamah Agung Nomor 252.K/TUN/2000

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XVI/2018

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 *Juncto* UU No. 9 Tahun 2004 *Juncto* UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua terhadap UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

BESTUUR HANDELINGEN: PARADIGMA PERLUASAN KOMPETENSI ABSOLUT TERHADAP PERADILAN TATA USAHA NEGARA SEBAGAI NEGARA HUKUM

Dr. Fatkhul Muin, S.H., LL.M.

Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang, Banten
Email: fatkhulmuin@untirta.ac.id

Abstrak

Paradigma negara hukum merupakan instrumen dari negara modern dengan menitikberatkan kepada kedudukan hukum sebagai alat tertinggi bagi memberikan keadilan bagi masyarakat. *Bestuur Handelingen* pejabat tata usaha negara dapat mengakibatkan tindakan *Onrechtmatig Overheidsdaad* yang memberikan dampak bagi kepentingan-kepentingan masyarakat atas perbuatan hukum pejabat tata usaha negara. Berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan memperluas kompetensi absolut dari peradilan tata usaha negara, diantaranya sesuai dengan Pasal 33, dimana Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara terhadap seluruh tindakan dan keputusan berbentuk Elektronik, dalam ketentuan Pasal 21 kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Pengujian tentang ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara, kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Tingkat Pertama untuk mengadili gugatan pasca Upaya Administratif; dan Pasal 53 kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara untuk memutuskan terhadap obyek sengketa fiktif positif;. Perluasan kompetensi

Peradilan TUN atas Tindakan tata usaha negara sebagai upaya untuk menciptakan keadilan bagi rakyat. Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normative dengan tujuan menganalisis lebih mendalam terhadap *Bestuur Handelingen* yang melahirkan *Onrechtmatig Overheidsdaad*.

Kata Kunci: *Bestuur Handelingen, Onrechtmatig Overheidsdaad dan Kompetensi Absolut Peradilan TUN*

Latar Belakang

Tindakan administratif merupakan bagian dari tindakan nyata dari pejabat TUN yang diberi wewenang oleh undang-undang dan tindakannya bersifat nyata. Dalam tindakan pejabat TUN, kompetensi absolut peradilan TUN menjadi lebih luas dibandingkan sebelum lahirnya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Desain undang-undang tersebut memperluas tindakan tata usaha negara yang kemudian memberikan kompetensi yang luas kepada lembaga peradilan di bidang tata usaha negara. Paradigma eksistensi Lembaga yudisial yaitu Peradilan Tata Usaha Negara memiliki kompetensi absolut untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa dimana yang menjadi objeknya adalah Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Keputusan yang menjadi objek sengketa di peradilan Tata Usaha Negara diatur lebih dalam Pasal 1 sampai dengan Pasal 52 UU PTUN, karena undang-undang ini juga berperan sebagai hukum materiil dan adanya perluasan kewenangan dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara merupakan suatu tindakan administratif yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.¹ Kompetensi absolut peradilan tata usaha negara menjadi instrument sebagai negara hukum.

¹ Dola Riza, Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 3, Nomor 1, September 2018, h. 86-87.

Prinsip dasar keadilan didasarkan kepada nilai-nilai bernegara. Sesuai nomra yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada prinsip dasarnya bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut hukum. Hal ini yang menjadi instrumen dasar dalam kehidupan bernegara. Selain itu, dalam ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia adalah negara hukum. Persepektif tersebut pada dasarnya menunjukkan bahwa hakikat kehidupan bernegara dengan system sistem pemerintahan Negara dilandasi atas dasar asas kedaulatan rakyat dan asas negara hukum. Konsepsi dasar berdasarkan kepada asas tersebut, maka paradigma yang dibangun atas segala bentuk keputusan dan tindakan penyelenggaraan pemerintahan atau pejabat tata usaha negara didasarkan pada kehendak dan kedaulatan serta kepada hak rakyat yang sebagai cerminan nilai-nilai Pancasila sebagai ideologi nasional. Oleh karena itu tidak bergantung pada kewenangan yang melekat pada tingkat administratif pemerintahan itu sendiri. Dalam pemenuhan hak-hak warga negara tindakan pemerintah menjadi instrument utama untuk terciptanya prinsip dasar keadilan rakyat.

Paradigma dan persepektif bernegara yang lebih luas, dimana hakikat dari adanya pelayanan public yang diberikan kepada masyarakat di bidang administrative sebagai upaya pemenuhan hak-hak administrative setiap warga negara. Oleh karena itu, bahwa setiap Badan/Pejabat TUN dalam rangka mengambil keputusan/kebijakan serta tindakan TUN dalam arti yang lain, maka hal ini yang dimaksud dengan administrasi pemerintahan. Problematika penyelenggaraan administrasi pemerintahan memiliki berbagai instrument dasar yang sering menjadi masalah dan yang dialami oleh pemerintah selama ini. Permasalahan tersebut yang dimaksud antara lain adalah perlunya kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan-kepentingan dasar masyarakat,

dibutuhkannya aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara para penyelenggara administrasi negara dan masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu, menuntut agar adanya dan dibentuknya aturan-aturan baru yang mengakomodir dan menjadi instrumen hukum bertindak bagi setiap aparatur administrasi pemerintah.² Paradigma dasar dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan sebagai landasan utama perbuatan administrasi perbuatan pejabat pemerintah.

Masalah peradilan tata usaha negara merupakan suatu masalah yang cukup penting bagi kehidupan hukum dan banyak menarik perhatian para ilmuwan hukum. Dinegara-negara yang telah maju, konsep tentang welfare state dan perkembangan sosial telah sedemikian rupa sehingga mendesak pemikiran-pemikiran Kembali mengenai peradilan tata usaha negara.³ Pemikiran tersebut mendorong adanya keadilan bagi seluruh rakyat dengan system peradilan tata usaha yang baik dan kompetensi dalam system peradilannya untuk mencapai tujuan dan cita-cita negara sejahtera dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Paradigma utama dari semua itu adalah upaya untuk menciptakan tatanan hukum bagi hakikat keadilan rakyat. Dari dua ketentuan diatas dapat diketahui bagaimana pengaturan peradilan tata usaha negara di masa pemerintahan Hindia Belanda pada waktu itu, yang pada intinya dapat disarikan sebagai berikut:⁴

1. Sengketa mengenai perdata diperiksa dan diputus oleh hakim biasa.

² Dola Riza, Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 3, Nomor 1, September 2018, h.. 86-87.

³ Nurhadi, *Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara dan Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Dilihat Dari Beberapa Sudut Pandang*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI 2011), hlm. 1.

⁴ Rochmat Soemitro, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia*. (Bandung: PT. Eresco, Cetakan Ke-V, 1991), h. 14. Dalam Marshaal NG. dkk. *Hukum Acara Tata Usaha Negara Indonesia*, (Palembang: Tunas Gemilang Press, Cetakan Kedua, Edisi Revisi 2018),h. 25-26.

2. Untuk sengketa administrasi/tata usaha negara diserahkan kepada Lembaga Administrasi.

Instrument yang mengatur kewenangan Lembaga yudisil yang fokuskan kepada system peradilan dalam bidang administrasi yang mengakibatkan perbuatan *Onrechtmatig Overheidsdaad* atas Tindakan pejabat tata usaha negara.

Rumusan Masalah

Perkembangan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara mendorong perubahan paradigma Tindakan pejabat tata usaha negara. Oleh karena itu timbul pertanyaan bagaimana *Bestuur Handelingen* sebagai perbuatan pejabat tata usaha negara tidak terbatas/perluasan kompetensi sejak lahirnya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dalam bentuk tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*) dan Tindakan berdasarkan Fakta/Nyata (*feitelijkehandelingen*).

Metode Penelitian

Pada penelitian ini, memfokuskan kepada Bestuur Handelingen sebagai perbuatan pejabat tata usaha negara setelah berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah terhadap perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normative, dengan menggunakan dokumen-dokumen hukum terkait sebagai sumber hukum primer dan dokumen lainnya berkaitan sebagai sumber hukum sekunder dengan menganalisis kompetensi absolut PTUN setelah berlakunya UU Administrasi Pemerintahan.

Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Kepastian Hukum atas Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechtmatig Overheidsdaad*)

Penggunaan kekuasaan negara terhadap warga negara bukannya tanpa syarat. Warga negara tidak bisa secara tidak sadar diperlakukan sebagai objek. Keputusan dan/atau tindakan terhadap anggota masyarakat harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik. Pengelolaan keputusan dan/atau tindakan merupakan ujian atas perlakuan terhadap warga negara yang terkena dampak, diperlakukan sesuai hukum dan memperhatikan asas perlindungan hukum yang dapat dilakukan secara efektif oleh lembaga negara dan negara yang bebas dan mandiri. Pengadilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, proses dan tata cara pelaksanaan pekerjaan pemerintah dan pembangunan harus sah.

Peran pemerintah pada hakikatnya untuk mencapai tujuan negara yang tercantum dalam awal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peranan tersebut sangat luas. Cakupan penyelenggaraan pemerintahan begitu luas sehingga diperlukan undang-undang yang dapat menjadikan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*community-friendly Relations*), memberikan landasan dan pedoman bagi lembaga dan/atau pejabat pemerintah dalam bekerja. administrasi pemerintah.

Dalam paradigma dasar Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini mengatur hal-hal yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan. Hukum administrasi publik menjamin hak-hak dasar, menjamin keselamatan warga negara, dan menjamin kinerja negara sebagaimana disyaratkan oleh undang-undang menurut Pasal 27 ayat (1), 1 Pasal 28 D ayat (3), dan pasal. 28 F dan Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut ketentuan

tersebut, warga negara bukanlah objek, melainkan subjek aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk menjamin keselamatan setiap warga negara, undang-undang administrasi pemerintah memperbolehkan warga negara untuk mengajukan pengaduan dan banding terhadap keputusan dan/atau tindakan kepada instansi pemerintah terkait dan/atau pejabat atau pejabat pimpinan. Warga negara juga dapat menggugat atas keputusan dan/atau tindakan instansi dan/atau pejabat pemerintah pada Pengadilan Tata Usaha Negara, karena undang-undang ini merupakan aturan penting dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara.

Perundang-undangan dan administrasi pemerintahan mengembangkan asas-asas hukum khusus yang mengatur hubungan antara negara dan warga negara. Sistem administrasi yang diatur dalam undang-undang ini merupakan alat penting demokrasi, yang ditentukan oleh keputusan dan/atau tindakan dan/atau yang dibuat oleh instansi pemerintah dan/atau pimpinan atau pemimpin. 'Administrator negara lainnya. termasuk lembaga non-eksekutif, pengadilan dan badan legislatif yang menjalankan fungsi pemerintahan dan mengizinkan pengadilan untuk mengujinya. Ini adalah prinsip-prinsip hukum yang baik. Demonstrasi kekuasaan negara harus ditujukan kepada warga negara dan bukan sebaliknya.

Undang-undang administrasi pemerintah diperlukan untuk memberikan hak kepada warga negara yang semula dimaksudkan untuk menjadi subjek konstitusi sebagai bagian dari ekspresi kedaulatan rakyat. Kedaulatan warga negara suatu negara tidak dapat diperoleh dengan sendirinya, baik seluruhnya maupun sebagian. Prosedur administratif yang terdapat dalam undang-undang ini menjamin bahwa keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintah tidak dapat ditegakkan terhadap warga negara. Dengan undang-undang ini, warga negara tidak mudah menjadi objek kekuasaan negara.

Selain itu, undang-undang ini merupakan perubahan dari AUPB yang telah dilakukan puluhan tahun dalam penyelenggaraan pemerintahan dan disetujui dengan memadukan asas-asas hukum.

Dalam dimensi kekuasaan, kekuasaan-kekuasaan dalam dimensi politik atau kekuasaan-kekuasaan dalam dimensi kenegaraan (*Staatsrechtelijke macht/political power*) dan kekuasaan-kekuasaan dalam dimensi administratif (*administratiefrechtelijke macht/government power*). Dimana macam-macam kekuasaan tersebut disebabkan oleh pemecahan kedaulatan (*sovereign power*) secara mendatar (*horizontal*) yang disebut pemisahan pemisahan kekuasaan atau separasi kekuasaan. Secara vertikal dinamakan pembagian kekuasaan-kekuasaan atau distribusi kekuasaan (*distribution of power*). Indonesia saat ini tidak mengenal lagi “pemisahan kekuasaan” seperti yang pernah diterapkan oleh UUD sementara tahun 50, akan tetapi sesuai UUD 45 pemerintahan kita berasaskan “pembagian kekuasaan”. Kita perlu membedakan antara kewenangan (*Authority/Gezag*) dan wewenang (*Competence/Bevoegdheid*), Walaupun dalam praktik pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan atau bidang urusan tertentu yang bulat. Sedangkan Wewenang hanya mengenai suatu onderdil tertentu saja. Kewenangan disebut juga “kekuasaan formal” misalnya kekuasaan eksekutif. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum politik, misalnya : Wewenang menandatangani/ menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri (delegasi Wewenang).⁵ Hal ini menjadi landasan Tindakan administrasi negara.

⁵ Evita Isretno, *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA, Pengantar Kajian Tentang Kewenangan dan Kebijakan Pemerintah*, Jakarta: Cintya Press, Edisi Revisi 2020), h. 16-17

Kewajiban menciptakan sistem ketatanegaraan (Aparat Sipil Negara) dipandang sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari proses mewujudkan negara yang demokratis dalam kehidupan bernegara dan menjunjung hukum secara berkeadilan. Administrasi negara dapat diartikan sebagai apa yang dilakukan suatu pemerintahan atau lembaga, mulai dari perencanaan hingga tingkat penelitian, dan lain-lain. Pekerjaan administrasi publik ini juga mencakup kegiatan yang dirancang untuk mencapai keinginan warga negara, pengolahan data/informasi dan transfer kepada pengambil keputusan politik, serta pengawasan, pengendalian dan pemantauan terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Keberagaman besar administrasi publik terlihat dari hubungan antara administrasi publik dan disiplin ilmu lain seperti ekonomi, politik, sosiologi, hukum, psikologi, pekerjaan sosial, teknik dan kesehatan. Demikian pentingnya administrasi negara, sehingga muncul anggapan bahwa baik buruknya kinerja pemerintah atau suatu instansi pemerintah dapat dilihat pertama kali dengan melihat bagaimana pemerintah atau instansi pemerintah tersebut mengadministrasikan (dalam arti yang luas seperti mengelola sumber daya, dan bukan arti yang sempit yaitu pekerjaan kesekretariatan) kegiatan pemerintahan umum dan pembangunan yang diembannya, untuk mengevaluasi kinerja sistem administrasi negara suatu negara, termasuk Indonesia. Hal ini dikarenakan, korupsi sangat terkait erat dengan lemahnya sistem administrasi negara, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga tahap pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. ⁶ Menurut van der Pot, syarat suatu ketetapan yang sah adalah:⁷

1. Dibuat oleh alat (organ) yang berwenang (*bevoegd*) membuatnya;
2. Tidak boleh memuat kekurangan yuridis;

⁶ Evita Isretno, *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA, Pengantar Kajian Tentang Kewenangan dan Kebijakan Pemerintah*, Jakarta: Cintya Press, Edisi Revisi 2020), h.51.

⁷ Elidar Sari, *Hukum Administrasi Negara*, (Aceh: CV. BieNa Edukasi, 2014), h. 30.

3. Ketetapan itu harus diberi bentuk (*form*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya, dan pembuatannya harus memperhatikan cara (prosedur) membuat ketetapan itu, bilamana cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan tersebut; dan
4. Isi muatan dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan yang mendasarinya.

Syarat-syarat suatu ketetapan meliputi syarat materiil dan syarat formil. Hal ini berdasarkan rumusan beberapa pengertian ketetapan menurut beberapa ahli. Syarat materiil adalah merupakan unsur-unsur dari ketetapan itu, dengan kata lain bahwa yang menjadi unsur materiilnya adalah sebagai berikut:⁸

1. Tindakan hukum sepihak.
2. Badan administrasi.
3. Bidang administrasi.
4. Wewenang khusus (istimewa).

Selanjutnya syarat formilnya ditandai oleh unsur-unsur karena bentuknya, yang terdiri atas:⁹

1. Jelas kepala suratnya, yang menunjukkan dinas, jawatan, departemen mana surat itu keluar.
2. Memuat konsiderans, yang secara berturut-turut berisi alasan (mengapa) yang ditandai dengan kata “menimbang”, dasar hukumnya yang ditandai dengan kata “mengingat”, hal-hal yang memperkuat alasan yang ditandai dengan kata “mendengar”.
3. Memuat diktum yang ditandai dengan kata “memutuskan” dan “menetapkan”.

Secara teoritik tindakan pemerintah (*bestuurshandelingen*) merupakan” tindakan atau perbuatan dari alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*) untuk menjalankan fungsi

⁸ Elidar Sari, *Hukum Administrasi Negara*,(Aceh: CV. BieNa Edukasi, 2014), h., 31.

⁹ Elidar Sari, *Hukum Administrasi Negara*,(Aceh: CV. BieNa Edukasi, 2014), h. 31.

pemerintahan (*bestuursfunctie*).” Tindakan pemerintah tersebut dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu:¹⁰

1. Tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*), yaitu tindakan-tindakan pemerintah yang dapat menimbulkan akibat hukum tertentu untuk melahirkan hak dan kewajiban. Tindakan-tindakan ini berhubungan langsung dengan kewenangan yang dimiliki atau melekat pada jabatannya.
2. Tindakan berdasarkan Fakta/Nyata (*feitelijkehandelingen*), yaitu tindakan-tindakan pemerintah yang tidak berhubungan langsung dengan kewenangan yang dimiliki sehingga tidak menimbulkan akibat hukum.

Van Vollenhoven dalam Staatsrecht Overzee mengartikan pemerintahan negara dalam arti yang luas dan sempit. Pemerintahan negara dalam arti yang luas adalah keseluruhan kekuasaan pemerintahan negara dapat dibagi menjadi empat, yaitu :¹¹

1. *bestuur* (pemerintah/pelaksana), atau pemerintahan yaitu kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara.
2. *politie* (polisi), ialah kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum dalam negara
3. *rechtsspraak*, (peradilan) yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara
4. *regeling* (pembuat peraturan), atau pengaturan perundang-undangan yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.

Sarjana Jerman Otto Meyer memperkenalkan keputusan administrasi negara pertama sebagai Verwal Tungsakt. Istilah ini diperkenalkan di Belanda sebagai Beschicking oleh Van Vollenhoven dan C. W. Van Der Pot, yang oleh banyak penulis, sebagai AM. Donner, H.D. Van Wijk Willem Konijnenbelt dan

¹⁰ Nazaruddin Lathif, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor: Penerbit Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Pakuan, 2021), h. 35.

¹¹ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Geraha Ilmu, 2012), h. 22-23.

lainnya dianggap sebagai bapak konsep Beschicking modern. Di Indonesia, WF Prins pertama kali memperkenalkan istilah Beschicking. Volume. Ada yang mengartikan kata Beschicking dalam arti tertentu, seperti E. Utrecht, Bagir Manan, Sjachran Basah dan sebagainya.¹²

Administrasi sebagai proses pengorganisasian sumber daya agar aktivitas kerja pada seluruh tingkatan organisasi menjadi efisien. Sistem administrasi akan memenuhi tiga fungsi utama yang terkait dengan tiga tingkat umum sistem manajemen. Pada tingkat yang lebih tinggi, hal tersebut merupakan tugas administrasi organisasi, terutama terkait dengan proses perencanaan jangka panjang terhadap tujuan yang ingin dicapai. Pada tingkat menengah, fungsi administrasi organisasi biasanya menjaga organisasi sebagai suatu operasi yang berkesinambungan, dalam iklim yang dibutuhkan oleh staf teknis atau profesional yang terlibat dalam proses produksi (*output*). Pada tingkat paling bawah adalah fungsi manajemen. Berhubungan langsung dengan staf profesional dan staf teknis, manajemen mengarahkan penggunaan sumber daya dan memastikan bahwa pekerjaan profesional dan teknis dilaksanakan sesuai standar.¹³ oleh karena itu bahwa Tindakan administrasi memiliki irisan dengan substansi keadilan bagi kepentingan masyarakat terutama dengan tindakan pemerintah sebagai organisasi.

***Bestuurshandelingen* Dalam Paradigma UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah dan Kompetensi Absolut Peradilan TUN**

Paradigma utama pembuatan pejabat tata usaha negara ada pada perbuatannya. Sebelum adanya peradilan tata usaha negara,

¹² Jamaluddin, *Hukum Administrasi Negara*, (Purbalingga: Penerbit CV.Eureka Media Aksara, 2023), h. 97.

¹³ Muhammad, *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*, (Aceh: Penerbit Unimal Press 2019), hlm. 1.

seluruh gugatan dari warga negara kepada negara/penguasa tentu diajukan kepada hakim perdata di peradilan umum. Untuk kasus-kasus perbuatan melawan hukum oleh penguasa *Onrechtmatig Overheidsdaad* ini diajukan dengan dalil Pasal 1365 KUH Perdata dengan Pemerintah/Instansi terkait sebagai pihak Tergugat. Argumentasinya adalah karena memang segi kerugian yang bersifat keperdataan yang diganggu dalam hal ini. Namun yang menjadi pertanyaan lanjutan adalah apakah tindakan yang dilakukan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara (*Bestuurshandelingen*) ini bersifat hukum perdata atau bersifat hukum publik? Jika ia bersifat hukum perdata maka hal ini tepat menjadi kewenangan hakim perdata. Akan tetapi jika ternyata ia lebih dominan kepada sifat hukum publik (administrasi) nya maka ia menjadi kewenangan hakim tata usaha negara.

Dalam Pembukaan UUD 1945, negara Indonesia mempunyai empat tujuan. Empat tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah di Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan negara, dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan. Oleh karena itu, untuk mencapai maksud dan tujuan bernegara, negara harus mempunyai pemerintahan yang kokoh dan kuat. Keberadaan lembaga-lembaga yang kokoh dan kokoh menjadi titik tolak penyelesaian berbagai persoalan kenegaraan, salah satunya korupsi yang dilakukan para pimpinan lembaga tersebut. Dalam pemerintahan Indonesia terdapat berbagai lembaga negara yang mempunyai peran, tanggung jawab, fungsi dan wewenang.¹⁴ Tanggungjawab ini tidak terlepas dari tindakan tata usaha negara pejabat tata usaha negara.

¹⁴ Vicky Zaynul Firmansyah dan Firdaus Syam, Penguatan Hukum Administrasi Negara Pencegah Praktik Korupsi dalam Penyelenggaraan Birokrasi di Indonesia, *INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi*, Vol. 7 No. 2, 2021, h.. 326. DOI: [10.32697/integritas.v7i2.817](https://doi.org/10.32697/integritas.v7i2.817).

Di sisi lain, peran hukum administrasi negara dalam menciptakan pemerintahan yang baik memang sangat penting. Salah satu rencana pembangunan nasional adalah mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berdaya. Tujuan tersebut merupakan upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik, meliputi: keterbukaan, akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi, penghormatan terhadap supremasi hukum dan keterbukaan partisipasi masyarakat yang dapat menjamin tata kelola pemerintahan yang baik dan pengelolaan yang baik serta berkelanjutan, kerja pembangunan dan kerja pembangunan. Oleh karena itu, penting untuk menciptakan kerangka hukum yang berfokus pada perubahan kelembagaan dan proses manajemen, kualitas pekerjaan sosial, alat manajemen yang efektif, serta proses penelitian dan manajemen.¹⁵

“Untuk memperluas perlindungan hukum kepada masyarakat agar tidak menjadi korban kesewenang-wenangan pemerintah, pada tahun 2014 disahkan UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Terkait dengan hal ini, secara faktual telah banyak terjadi di masyarakat, salah satu contoh misalnya, lahan masyarakat digunakan sebagai lokasi pembangunan oleh pemerintah setempat, di mana masyarakat bersangkutan harus merelakan tanahnya. Belum lagi terkait kasus pemberhentian seseorang dari jabatannya, dengan alasan yang tidak jelas atas pemberhentian itu. Berbagai tindakan itu, akan sangat berpotensi terjadi kesewenang-wenangan jika tidak dikontrol dengan baik. UU ini memperluas kompetensi PTUN yang tidak lagi hanya mengadili Keputusan Tata Usaha Negara saja namun juga diberikan kewenangan untuk mengadili perkara lain dalam kaitannya dengan administrasi negara. PTUN diberikan kewenangan untuk mengadili apakah dalam keputusan atau tindakan pejabat tata usaha negara terdapat

¹⁵ Syahrul Ibad, Hukum Administrasi Negara Dalam Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik, Volume 1, No. 1, April 2021, h. 57. [10.35316/hukmy.2021.v1i1.55-72](#)

penyalahgunaan wewenang atau tidak, masalah keputusan fiktif positif, dan kompetensi lain yang kuantitas dan kualitas kerumitannya juga bertambah. Perluasan kompetensi absolut PTUN ini tentu saja menimbulkan akibat hukum tersendiri baik secara formil ataupun materil, dan dalam prakteknya juga terdapat masalah-masalah baru yang timbul akibat perluasan itu. Hal ini mengingat dalam PTUN sendiri telah sejak lama terbentuk sistem dan hukum acara yang sudah baku, tentu saja belum mengakomodir keberadaan kewenangan-kewenangan baru tersebut. Hasil wawancara awal yang penulis lakukan dengan para hakim, mereka mengakui bahwa selama ini ada kesulitan dalam menjalankan kewenangan yang di amanatkan oleh UU No 30 Tahun 2014, pasalnya sejak awal para hakim hanya didik untuk menjalankan UU No 5 Tahun 1986.” Hal ini tentu saja berdampak pada profesionalitas dan kualitas putusan yang dikeluarkan oleh hakim.¹⁶

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan atau yang disebut UUAP diadopsi sebagai solusi untuk mengisi berbagai kesenjangan hukum dan permasalahan yang timbul dalam permasalahan terkait tata kelola pemerintahan. Keberadaan UUAP ini memberikan kekuatan hukum terhadap pemerintah untuk dapat menjamin terselenggaranya aktivitas pemerintahan yang baik serta tetap memperhatikan pada kepentingan umum, transparansi, cepat, murah dan akuntabilitas. Lahirnya UUAP yang didalamnya juga memberikan kewenangan kepada PTUN menimbulkan beberapa kontradiksi dengan ketentuan-ketentuan hukum yang termuat dalam UU PTUN berhubungan dengan administrasi pemerintahan. Adapun bentuk penjabaran terhadap kewenangan yang dimiliki oleh PTUN sebagai suatu

¹⁶ Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi, Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* NO. 2 VOL. 25 MEI 2018, h. 342.343. DOI: 10.20885/iustum.vol25.iss2.art7

akibat dari diterbitkannya UUAP yakni yang pertama, bahwa terdapat perbedaan mengenai makna dari KTUN yang tentunya ini menjadi sangat bias satu sama lain, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 tahun 2004 jo pasal 1 angka 9 UU No 51 tahun 2009 tentang PTUN menyebutkan bahwa KTUN merupakan suatu penetapan yang berbentuk tertulis, kemudian dikeluarkan oleh pejabat TUN, berisi tindakan hukum didalamnya, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, KTUN harus bersifat individual, kongkret, dan final, sehingga didalamnya menimbulkan akibat hukum terhadap seseorang ataupun badan hukum perdata. Sedangkan dalam ketentuan UUAP sebagaimana yang termuat dalam Pasal 87 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 bahwa KTUN yang dimaksud merupakan suatu penetapan tertulis, dapat juga berupa suatu tindakan faktual, KTUN yang dikeluarkan dalam ruang lingkup kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif termasuk penyelenggara negara lainnya, berpotensi menimbulkan akibat hukum, serta bersifat final dalam artian yang lebih luas.”¹⁷

Pemaknaan “Keputusan” menjadi luas semakin terlihat ketika kita baca ketentuan pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan : ¹⁸

“Dengan berlakunya UU Administrasi Pemerintahan, maka Keputusan TUN sebagaimana diatur dalam UU Peratun harus dimaknai sebagai:”

1. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
2. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di

¹⁷ Ernawati Huroiroh, Vera Rimbawani Sushanty dan Wahidur Roychan., Disharmonisasi Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Setelah Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Sosio Yustisia : Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial* Volume 2, Nomor 2, 2022, h. 53-54. DOI : [10.15642/sosyus.v2i2.198](https://doi.org/10.15642/sosyus.v2i2.198)

¹⁸ Bambang Heriyanto, Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma Uu No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Pakuan Law Review*, Volume IV, Nomor 1, Januari-Juni 2018, h. 81-82. DOI: [10.33751/palar.v4i1.784](https://doi.org/10.33751/palar.v4i1.784)

lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;

- a. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- b. bersifat final dalam arti lebih luas;
- c. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- d. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat. Yang dimaksud dengan “final dalam arti luas” mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang.

Dengan perluasan pemaknaan tersebut, maka telah membawa konsekuensi yuridis, kompetensi peradilan TUN menjadi semakin luas. Selanjutnya, penulis akan melakukan analisis mengenai perluasan kompetensi dan perubahan aspek hukum formil Peradilan Tata Usaha Negara pasca diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan, adalah menyangkut hal-hal sebagai berikut :

1. Kompetensi Peradilan TUN terhadap tindakan administrasi pemerintahan/tindakan faktual pejabat TUN (Pasal 1 angka 8 UUAP);
2. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan berbentuk Elektronik (Pasal 38 UU No. 30 Tahun 2014);
3. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Pengujian tentang ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 21 UU AP.)
4. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Tingkat Pertama untuk mengadili gugatan pasca Upaya Administratif;
5. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara untuk memutuskan terhadap obyek sengketa fiktif positif (Pasal 53 UU AP);

Perluasan kompetensi absolut perluasan kewenangan pejabat tata usaha negara, pada dasarnya untuk memberikan rasa keadilan sebagai negara hukum, dimana secara substansi bahwa upaya yang dilakukan dengan penegakan hukum berdasarkan kepada prinsip-prinsip keadilan.

Kesimpulan

Persepektif keadilan dalam hukum berhubungan dengan kepentingan-kepentingan masyarakat dalam upaya untuk menjaga keberlangsungan bernegara sebagai negara hukum sesuai dengan ketentuan UUD NRI 1945, yang mensyaratkan terhadap eksistensi negara hukum. Tindakan pejabat tata usaha negara dalam bentuk *Bestuur Handelingen* tidak menutup kemungkinan adanya *Onrechtmatig Overheidsdaad*. Pengaturan dalam Pasal 1 angka 3 UU No 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 tahun 2004 jo pasal 1 angka 9 UU No 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa KTUN merupakan suatu penetapan yang berbentuk tertulis, kemudian dikeluarkan oleh pejabat TUN, berisi tindakan hukum didalamnya, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, KTUN harus bersifat individual, kongkret, dan final, sehingga didalamnya menimbulkan akibat hukum terhadap seseorang ataupun badan hukum perdata. “Sedangkan dalam ketentuan UUAP sebagaimana yang termuat dalam Pasal 87 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 bahwa KTUN yang dimaksud merupakan suatu penetapan tertulis, dapat juga berupa suatu tindakan faktual, KTUN yang dikeluarkan dalam ruang lingkup kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.”

Daftar Pustaka

Buku :

- Evita Isretno, *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA, Pengantar Kajian Tentang Kewenangan dan Kebijakan Pemerintah*, Jakarta: Cintya Press, Edisi Revisi 2020.
- Elidar Sari, *Hukum Administrasi Negara*, Aceh: CV. BieNa Edukasi, 2014.
- Jamaluddin, *Hukum Administrasi Negara*, Purbalingga: Penerbit CV.Eureka Media Aksara, 2023.

- Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Geraha Ilmu, 2012.
- Marshaal NG, Sri Suatmiati, dan Angga Saputra, *Hukum Acara Tata Usaha Negara Indonesia*, (Palembang: Tunas Gemilang Press, Cetakan Kedua, Edisi Revisi 2018.
- Muhammad, *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*, Aceh: Penerbit Unimal Press 2019.
- Nazaruddin Lathif, Mustika Mega Wijaya, dan R. Muhammad Mihradi, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Penerbit Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Pakuan, 2021.
- Nurhadi, *Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara dan Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Dilihat Dari Beberapa Sudut Pandang*, Jakarta: Mahkamah Agung RI 2011.

Jurnal:

- Ernawati Huroiroh, Vera Rimbawani Sushanty dan Wahidur Roychan,. Disharmonisasi Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Setelah Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Sosio Yustisia, Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial* Volume 2, Nomor 2, 2022, h. 50-76. DOI : 10.15642/sosyus.v2i2.198
- Bambang Heriyanto, Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma Uu No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Pakuan Law Review*, Volume IV, Nomor 1, Januari-Juni 2018, h. 75-90. DOI: **10.33751/palar.v4i1.784**
- Dola Riza, Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dan Undang-Undang Admnistrasi Pemerintahan, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 3, Nomor 1, September 2018, h. 85-102.
- Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi, Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara

dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* NO. 2 VOL. 25 MEI 2018, h. 339-358. DOI: 10.20885/iustum.vol25.iss2.art7

Syahrul Ibad, Hukum Administrasi Negara Dalam Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik, Volume 1, No. 1, April 2021, h. 55-72. **10.35316/hukmy.2021.v1i1.55-72**

Vicky Zaynul Firmansyah dan Firdaus Syam, Penguatan Hukum Administrasi Negara Pencegah Praktik Korupsi dalam Penyelenggaraan Birokrasi di Indonesia, *INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi*, Vol. 7 No. 2, 2021, h.. 325-344. DOI: **10.32697/integritas.v7i2.817**.

Perturan Perundang-Undangan :

Republik Indonesia, UUD NRI 1945

Republik Indonesia, UU No 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Republik Indonesia, UU No. 9 tahun 2004 Perubahan Atas UU No 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Republik Indonesia, UU No 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA UNDANG UNDANG CIPTA KERJA

Dr. Hufron, S.H., M.H.,¹ Dr. Syofyan Hadi, S.H., M.H.²

¹Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
Email: hufron@untag-sby.ac.id

²Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
Email: syofyan@untag-sby.ac.id

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis perkembangan kompetensi PTUN Pasca UU Cipta Kerja. Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis. Penelitian ini menemukan bahwa PTUN memiliki kompetensi absolut yang sangat terbatas dan sempit dalam UU Peratun yakni mengadili sengketa tata usaha negara. Pasca diundangkannya UU AP, terjadi perluasan kompetensi PTUN yang tidak hanya mengadili sengketa tata usaha negara, namun juga berwenang untuk mengadili sengketa perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, permohonan ada tidaknya penyalahgunaan kewenangan, dan permohonan tindakan/keputusan fiktif positif. Sementara pasca disahkannya UU Cipta Kerja, kompetensi absolut PTUN mengalami perubahan yakni mengadili sengketa tata usaha negara, sengketa perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, dan permohonan ada tidaknya penyalahgunaan kewenangan.

Kata Kunci: Peradilan Tata Usaha Negara, Kompetensi, Sengketa Tata Usaha Negara, UU Cipta Kerja.

Abstract

The purpose of this study is to analyze the development of Administrative Court's competence after the Job Creation Law. This research is a legal research with statutory, conceptual, and historical approaches. This study found that Administrative Court has very limited and narrow absolute competence in the Administrative Court Law, namely adjudicating administrative disputes. After the promulgation of the Government Administration Law, there was an expansion of Administrative Court's competence which not only adjudicate administrative disputes, but also has the authority to adjudicate disputes on unlawful acts by the government, requests for whether there is abuse of authority, and requests for positive fictitious actions/decisions. Meanwhile, after the confirm of the Job Creation Law, the absolute competence of the Administrative Court has changed, namely adjudicating administrative disputes, disputes on unlawful acts by the government, and requests for whether there is abuse of authority.

Keywords: Administrative Court, Competency, Administrative Disputes, Job Creation Law.

Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum. Brian Z Tamanaha menyatakan negara hukum merupakan *government officials and citizens are bound by and abide by the law*, karena itu *the rule of law, not man; a government of laws, not men*.¹ Pemerintah wajib bertindak sesuai dengan hukum. Hukum berfungsi sebagai dasar tindakan pemerintah dan sebagai pelindung bagi rakyat dari tindakan sewenang-wenang pemerintah. Untuk itu, hukum dibentuk untuk mencegah agar pemerintah tidak bertindak absolut dan sewenang-wenang terhadap rakyat. Dalam rangka mencegah tindakan sewenang-wenang pemerintah dan

¹ Brian Z. Tamanaha, "The History and Elements of the Rule of Law," *Singapore Journal of Legal Studies*, no. 12 (2012), <https://doi.org/10.2139/ssrn.2255262>.

menjamin perlindungan hukum bagi rakyat, rakyat diberikan hak untuk menguji tindakan pemerintah kepada lembaga peradilan atau yang dikenal dengan terminologi *judicial review*. Secara teoritis, Juli Ponce menyatakan: “...where statute ends, tyranny begins and the only effective protection against tyranny is judicial review. Therefore, traditional administrative law is not especially interested in good administrative decisions but in the judicial review of illegal decisions to protect citizens against public arbitrariness...”²

Dalam rangka memperkuat perlindungan hukum bagi rakyat, pada tahun 1986 dibentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU Peratun) yang menjadi landasan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTUN). PTUN merupakan salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang eksistensinya tidak dapat dilepaskan dari cita negara hukum dalam tipe *rechtsstaat* yang dikemukakan oleh F.J. Stahl yakni adanya *administratief rechtspraak*.³ Dalam UU Peratun, kompetensi absolut PTUN yang diatur dalam Pasal 47 sangat terbatas yakni menguji dan mengadili sengketa tata usaha negara. Secara konsepsional, PTUN hanya berwenang untuk mengadili dan menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan rakyat yang disebabkan oleh diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara, sehingga kompetensi PTUN hanya berkaitan dengan pengujian keabsahan penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara.⁴ Kewenangan tersebut masih dibatasi oleh Pasal 2 dan Pasal 49 UU Peratun. Implikasinya tidak semua jenis sengketa antara pemerintah dan rakyat dapat diuji di PTUN, sehingga perlindungan hukum bagi rakyat belum optimal.

² Ponce, “Good Administration and Administrative Procedures,” *Indiana Journal of Global Legal Studies* 12, no. 2 (2005), <https://doi.org/10.2979/gls.2005.12.2.551>.

³ Mukti Fajar, *Tipe Negara Hukum* (Malang: Bayu Media Publishing, 2005).

⁴ Syofyan Hadi, “Principles of Defense (Rechtmatigheid) In Decision Standing of State Administration,” *JURNAL CITA HUKUM* 5, no. 2 (February 2, 2018), <https://doi.org/10.15408/jch.v5i2.7096>.

Dalam rangka memperluas dan meningkatkan perlindungan hukum bagi rakyat, telah diundangkan beberapa undang-undang yang memperluas kompetensi absolut PTUN. Pada tahun 2014, dibentuk Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP), yang di dalamnya memperluas kompetensi absolut PTUN.⁵ PTUN tidak hanya mengadili perkara berupa gugatan (*contentious*), namun juga mengadili perkara berupa permohonan (*volunteer*). PTUN juga tidak hanya mengadili gugatan sengketa tata usaha negara, namun juga mengadili perkara perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Perubahan kompetensi kembali terjadi semenjak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) yang merubah beberapa materi muatan yang terdapat dalam UU AP. Perubahan kompetensi absolut PTUN Pasca berlakunya UU Cipta Kerja tersebut perlu dianalisis lebih mendalam mengingat sampai sekarang masih sering timbul diskursus, baik pendapat yang pro maupun kontra. Termasuk perubahan dari aspek hukum formil yang perlu dilakukan harmonisasi antara UU Peratun dengan UU AP dan peraturan terkait lainnya.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, tulisan ini akan membahas permasalahan hukum terkait perluasan kompetensi PTUN Pasca diterbitkan UU Cipta Kerja.

Metode Penelitian

Isu hukum tersebut di atas akan dibahas dan analisis dengan menggunakan metode penelitian hukum dengan pendekatan

⁵ Ridwan HR, Despan Heryansyah, and Dian Kus Pratiwi, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (May 2018): 339–58, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art7>.

masalah berupa pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan historis.⁶ Bahan hukum yang digunakan berupa bahan hukum primer yang dikumpulkan dengan metode inventarisasi-kategorisasi dan bahan hukum sekunder yang dikumpulkan dengan metode studi kepustakaan. Semua bahan hukum dianalisis secara preskriptif menggunakan penalaran hukum dengan metode harmonisasi, penafsiran, dan konstruksi hukum. Tujuannya adalah agar masalah tersebut dapat dijawab dan dapat diberikan preskripsi untuk pengaturan ke depannya.

Kompetensi PTUN Menurut UU Peratun

Salah satu prinsip paling mendasar dalam negara hukum adalah adanya peradilan yang independen.⁷ Sebagai negara hukum, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dibentuk kekuasaan kehakiman yang merdeka atau independen dari kekuasaan negara yang lain.

Hal tersebut termaktub pada Pasal 24 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) :

- (1) *Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*
- (2) *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*
- (3) *Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan fungsi kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.*

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2016).

⁷ Nuria Siswi Enggarani, "Independensi Peradilan Dan Negara Hukum," *Law and Justice* 3, no. 2 (January 27, 2019): 82–90, <https://doi.org/10.23917/laj.v3i2.7426>.

Berdasarkan ketentuan tersebut, di bawah Mahkamah Agung terdapat 4 (empat) lingkungan peradilan yakni Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan PTUN. Salah satu lingkungan peradilan di bawah lingkungan Mahkamah Agung adalah PTUN. Hal tersebut semakin menunjukkan bahwa eksistensi PTUN memiliki fungsi yang sangat penting untuk mewujudkan negara hukum Indonesia⁸ yang berdasarkan Pancasila yang bermuara pada terwujudnya perlindungan hukum bagi rakyat. PTUN merupakan lembaga peradilan khusus yang dibentuk untuk menyelesaikan sengketa atau perselisihan yang terjadi antara pemerintah dengan rakyat (sengketa administratif).

Secara filsafati, sejarah pembentukan PTUN di berbagai negara terutama negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law* seperti Jerman, Prancis, dan Belanda dilatarbelakangi oleh adanya ide *rechtsstaat* (negara hukum). Salah satu ide *rechtsstaat* adalah pemerintahan yang dibatasi oleh hukum. Karenanya diperkenalkan prinsip *rechtmatigheid van het bestuur* yang menuntut pemerintah harus bertindak sesuai dengan hukum. Tujuannya adalah untuk mencegah absolutisme kekuasaan pemerintah. Untuk menjamin bahwa tindakan pemerintah sesuai dengan hukum, dibentuklah PTUN sebagai pengawas/control yudisial. Pengawasan tersebut dilakukan dengan diberikannya kewenangan PTUN untuk menguji keabsahaan (*legalitas*) tindakan pemerintah. Melalui PTUN, rakyat dapat mengajukan pengujian oleh yudisial (*judicial review*) terhadap tindakan pemerintah yang merugikannya, sehingga PTUN berperan untuk melakukan *judicial review* atas tindakan-tindakan pemerintah.

Di sisi yang lain, pembentukan PTUN ditujukan untuk menyeimbangkan kedudukan pemerintah dan rakyat dalam

⁸ Andri Wahyudi, "Politik Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)," *HERMENEUTIKA: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (February 28, 2021), <https://doi.org/10.33603/hermeneutika.v5i1.4923>.

tindakan-tindakan hukum publik (*publiekrecht handelingen*). Di mana dalam ranah hukum publik, pemerintah memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan rakyat. Dalam melakukan tindakan, pemerintah tidak memerlukan persetujuan rakyat, karena bersifat sepihak. Dengan karakter tersebut, semua tindakan hukum pemerintah ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum (*rechtsgevolgen*) kepada rakyat. Kondisi tersebut sangat berpotensi menyebabkan pemerintah bertindak di luar kewenangan (*ultra vires*), bertindak sewenang-wenang-wenang (*onredelijkheid*) atau menyalahgunakan kewenangan (*detournemen de pouvoir*) yang dapat menimbulkan kerugian bagi rakyat. Untuk itu, PTUN lahir didesain dalam rangka memberikan keseimbangan kedudukan antara pemerintah dan rakyat. Bentuk keseimbangan tersebut adalah dengan diberikannya kompetensi bagi PTUN untuk membatalkan tindakan/keputusan pemerintah yang dibuat tidak sesuai dengan hukum.

Untuk memperkuat eksistensi PTUN sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara, maka pada tanggal 29 Desember 1986 disahkan UU Peratun. Adapun dasar filsafati pembentukan PTUN dalam UU Peratun disampaikan oleh Ismail Saleh selaku Menteri Kehakiman dalam penyampaian Keterangan Pemerintah pada tanggal 29 April 1986:

“Negara Republik Indoensia sebagai negara hukum bertujuan mewujudkan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram dan tertib. Dalam usaha untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah berwenang mengeluarkan ketentuan atau pengaturan dalam berbagai segi kehidupan masyarakat, dan oleh karena itu kemungkinan timbulnya sengketa antara pemerintah dan warga negara dapat terjadi. Peradilan Tata Usaha Negara diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya, yakni sengketa yang timbul sebagai

*akibat dari adanya tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negaranya. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa Peradilan Tata Usaha Negara itu diadakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Tetapi di samping itu harus pula disadari bahwa di samping hak-hak individu, masyarakat juga mempunyai hak-hak tertentu. Kepentingan tersebut tidak selamanya berjalan, bahkan kadang-kadang saling berbenturan...maka hak dan kewajiban asasi warga negara harus diletakkan dalam keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu tujuan Peradilan Tata Usaha Negara sebenarnya tidak semata-mata untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan, melainkan juga melindungi hak-hak masyarakat.”*⁹

Berdasarkan hal tersebut, maka *ratio legis* pembentukan PTUN di Indonesia adalah sebagai perwujudan dari prinsip *rechtmatigheid van het bestuurs* dan prinsip perlindungan hukum bagi rakyat yang merupakan ide dasar dari negara hukum. Terkait dengan hal tersebut, PTUN merupakan lembaga peradilan yang berfungsi sebagai pengawas eksternal yang bersifat represif terhadap tindakan pemerintah. Melalui fungsi tersebut, PTUN merupakan garda terdepan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat yang dirugikan oleh tindakan pemerintah. Sehingga, akan tercipta hubungan pemerintah dan rakyat yang serasi, selaras, dan seimbang dalam kerangka negara hukum Indonesia.

Dalam konteks pelaksanaan kekuasaan kehakiman, terminologi kewenangan dikenal dengan istilah kompetensi. Kompetensi PTUN sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman dibagi menjadi 2 (dua) yakni kompetensi absolut dan kompetensi relatif. Kompetensi absolut berkaitan dengan kewenangan

⁹ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta, 1996).

atributif yang diberikan oleh undang-undang kepada PTUN. Adapun kompetensi relatif berkaitan dengan kewenangan PTUN dari segi wilayah.

Secara normatif kompetensi absolut PTUN dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 47 UU Peratun yang berbunyi “*Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara*”. Berdasarkan ketentuan tersebut, kompetensi absolut PTUN adalah mengadili sengketa tata usaha negara. Apa yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara tersebut? Terminologi sengketa tata usaha negara merupakan terjemahan dari *administrative dispute* (sengketa administrasi) yakni sengketa yang terjadi antara pemerintah dan rakyat. Karenanya menurut penulis, terminologi yang seharusnya digunakan adalah “sengketa administrasi”, bukan “sengketa tata usaha negara”. Kata sengketa tersebut menurut Black’s Law Dictionary berarti “*a conflict or controversy; a conflict of claims or rights; an assertion of right, claim, or demand on one side, met by contrary claims or allegation on the other*”.¹⁰

Definisi mengenai sengketa tata usaha negara tersebut secara normatif telah diatur dalam Pasal 1 angka 10 UU Peratun yang berbunyi “*Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*”. Berdasarkan ketentuan di atas, maka unsur-unsur sengketa tata usaha negara adalah sebagai berikut:

1. Terjadi dalam bidang tata usaha negara
2. Terjadi antara orang atau badan hukum perdata dengan badan/pejabat tata usaha negara

¹⁰ Brian A Garner, *Black Law Dictionary*, ed. West Publishing, 9th ed. (Minnesota, 2009).

3. Akibat dari dikeluarkannya atau ditetapkannya keputusan tata usaha negara
4. Termasuk sengketa kepegawaian menurut peraturan perundang-undangan.

Ad.a. Terjadi dalam bidang tata usaha negara

Muncul pertanyaan apa yang dimaksud dengan tata usaha negara? Pasal 1 angka 7 UU Peratun bahwa “*Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah*”. Sinonim dari kata “tata usaha negara” adalah administrasi yang berarti pemerintah (*bestuur*). Dengan demikian, sengketa tata usaha negara terjadi ketika badan/pejabat tata usaha menyelenggarakan urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan tersebut meliputi pengaturan, pelayanan, pemberdayaan, pembangunan, dan perlindungan.

Ad.b. Terjadi antara orang atau badan hukum perdata dengan badan/pejabat tata usaha negara

Para pihak dalam sengketa tata usaha negara adalah badan pejabat tata usaha negara sebagai tergugat dan perseorangan atau badan hukum perdata sebagai penggugat. Muncul pertanyaan siapakah badan pejabat tata usaha negara? Jawabannya telah ditentukan dalam Pasal 1 angka 8 UU Peratun yakni “*Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*”. Lalu muncul pertanyaan siapakah perseorangan atau badan hukum perdata? Perseorangan adalah manusia alamiah (*naturlijke person*). Badan hukum perdata adalah badan yang diciptakan oleh hukum (*rechtspersoon*) seperti perseroan terbatas, yayasan, koperasi. Keduanya merupakan subjek hukum pemegang hak dan kewajiban.

Ad.c. Akibat dari dikeluarkannya atau ditetapkannya keputusan tata usaha negara

Sengketa tata usaha negara lahir karena ditetapkannya keputusan tata usaha negara oleh pemerintah. Jika dilihat dari hubungan kausalitas, penetapan keputusan tata usaha negara merupakan sebab, sedangkan sengketa tata usaha negara merupakan akibat. Apabila ditafsirkan secara *a contrario*, sengketa tata usaha negara tidak pernah ada, jika tidak ada penetapan keputusan tata usaha negara oleh pemerintah.

Lalu muncul pertanyaan apakah yang dimaksud dengan keputusan tata usaha negara? Secara bahasa, keputusan tata usaha negara dapat disebut dengan keputusan pemerintah, sehingga segala keputusan atau penetapan yang ditetapkan oleh pemerintah merupakan keputusan tata usaha negara. Namun demikian, UU Peratun mendefinisikan keputusan tata usaha negara secara sempit dan terbatas, dibandingkan definisi *beschikking* di Belanda atau *verwaltungsakte* di Jerman.

Hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 UU Peratun yang berbunyi: “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”. Dalam pengertian tersebut termasuk keputusan yang tidak ditetapkan oleh pemerintah (keputusan fiktif) padahal menjadi kewajiban hukum pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU Peratun. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 UU AP disebutkan: “Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”

Pengertian keputusan tata usaha negara tersebut telah mengalami perubahan dalam Pasal 87 UU AP ditentukan:

“Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;*
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;*
- c. berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AUPB;*
- d. bersifat final dalam arti luas;*
- e. keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau*
- f. keputusan yang berlaku bagi masyarakat.”*

Adapun perbedaan pengertian antara Keputusan Tata Usaha Negara menurut UU Peratun dan Keputusan Administrasi Pemerintah menurut UUAP dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1. Perbedaan Keputusan Tata Usaha Negara menurut UU Peratun dan Keputusan Administrasi Pemerintah menurut UU AP

UU PERATUN 2009 Pasal 1 angka 9	UUAP Pasal 1 angka 7
Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat	Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh oleh Badan dan/atau Pejabat

konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.	Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
--	--

Lebih jauh mengenai makna “berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”, dapat dimaknai bahwa tindakan hukum tata usaha negara adalah tindakan hukum administrasi pemerintahan, sebagaimana terdapat dalam pengertian “Tindakan” dalam ketentuan Pasal 1 angka 8 UU AP, yang menyatakan: *“Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.”*

Adapun perbedaan antara Tindakan Hukum Tata Usaha Negara dan Tindakan Administrasi Pemerintahan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Perbedaan antara Tindakan Hukum Tata Usaha Negara dan Tindakan Administrasi Pemerintahan

UU PERATUN Pasal 1 angka 9	UU AP Pasal 1 angka 8
Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.	Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan pengertian dan definisi tersebut, keputusan tata usaha negara memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. Penetapan tertulis.
Penetapan tertulis berarti bahwa keputusan tata usaha negara tersebut ditulis dalam susunan kata dan kalimat dengan menggunakan bahasa yang dimengerti. Karena itu, keputusan tata usaha negara tidak dapat berbentuk penetapan lisan yang hanya dalam bentuk ucapan.
2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara
keputusan tata usaha negara tersebut harus ditetapkan oleh badan/pejabat tata usaha negara. Apabila suatu penetapan tertulis tidak ditetapkan oleh badan/pejabat tata usaha negara, maka tidak dapat dikategorikan sebagai keputusan tata usaha negara. Badan/pejabat tata usaha negara berdasarkan Pasal 1 angka 8 UU Peratun yakni “badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.
3. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan. Penetapan keputusan tata usaha negara merupakan tindakan hukum tata usaha negara (*bestuurs rechtshandelingen*). Penetapan tersebut termasuk dalam kategori tindakan Tindakan hukum (*bestuursrechtshandelingen*) merupakan tindakan pemerintah yang memiliki relevansinya dengan hukum, karena itu tindakan tersebut ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum (*rechtgevolgen*).
4. Bersifat konkrit, individual dan final.
Sifat konkret suatu keputusan tata usaha negara berkaitan dengan perbuatan apa yang dilarang atau diperbolehkan dalam suatu keputusan tata usaha negara. Sifat individual suatu keputusan berkaitan dengan addresat keputusan yang ditujukan kepada subjek hukum tertentu atau dapat ditentukan secara individual. Sedangkan sifat final suatu keputusan tata usaha negara sangat erat kaitannya dengan karakter keputusan tata usaha negara yang merupakan

tindakan hukum publik sepihak atau bersegi satu (*eenzijdige publiekrecht handelingen*). Untuk itu itu, keputusan tata usaha negara ditetapkan oleh badan/pejabat tata usaha negara definitif berlaku dan menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata

5. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Sebagai sebuah tindakan hukum publik, maka keputusan tata usaha negara ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata. Akibat hukum tersebut dapat berupa akibat positif (penerimaan) atau akibat negatif (penolakan).

Ad.d. Termasuk sengketa kepegawaian menurut peraturan perundang-undangan

Sengketa kepegawaian adalah sengketa yang terjadi dalam bidang manajemen aparatur sipil negara antara pejabat yang berwenang menghukum dan pejabat yang berwenang dengan aparatur sipil negara akibat ditetapkannya keputusan tata usaha negara di bidang kepegawaian. Berkaitan dengan sengketa kepegawaian, dicontohkan mengenai keputusan tata usaha negara yang berisi penjatuhan hukum disiplin bagi pegawai negeri sipil sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan uraian di atas, menurut UU Peratun, PTUN memiliki kompetensi absolut untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang disebabkan oleh ditetapkannya keputusan tata usaha negara. Namun sekali lagi definisi yang digunakan sangat sempit dan terbatas, sehingga tidak semua keputusan tata usaha negara menjadi kompetensi absolut PTUN. Hal tersebut diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 49 UU Peratun dan Perubahannya.

Keputusan-keputusan tata usaha negara yang bukan kompetensi absolut PTUN dalam Pasal 2 UU Peratun adalah sebagai berikut:

- a. Keputusan tata usaha negara yang merupakan hukum perdata
- b. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum
- c. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan
- d. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan yang lain bersifat hukum pidana
- e. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- f. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik dipusat maupun di daerah mengenai hasil pemelihan umum.

Lebih lanjut, keputusan yang dikecualikan menjadi kompetensi PTUN diatur dalam Pasal 49 UU Peratun. Pasal tersebut menentukan bahwa PTUN tidak memiliki kompetensi absolut untuk mengadili semua keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan: “(1) dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, dan atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (2) dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan peraturan perundang-undangan”. Jika dilihat dari aspek perlindungan hukum bagi rakyat, seharusnya ketentuan seperti ini dihilangkan karena tidak tertutup kemungkinan rakyat dirugikan oleh keputusan-keputusan pemerintah yang ditetapkan dalam kondisi bahaya atau mendesak. Dalam kondisi bahaya atau mendesak, pemerintah tidak boleh hanya berdasarkan asas *necessity*, namun harus selalu berpegang pada prinsip perlindungan hukum bagi rakyat secara proporsional (asas *proporsionalitas*).

Perluasan Kompetensi PTUN Menurut Undang-Undang Sektoral

Dalam perkembangannya, kompetensi absolut PTUN mengalami perluasan dan penambahan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.¹¹ Tentu perluasan tersebut bertujuan untuk memperkuat perlindungan hukum bagi rakyat. Penambahan tersebut meliputi:

1. PTUN berwenang untuk mengadili sengketa keterbukaan informasi publik sebagaimana ditentukan dalam Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2018 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menentukan *“Pengajuan gugatan dilakukan melalui pengadilan tata usaha negara apabila yang digugat adalah Badan Publik negara”*. Kewenangan PTUN setelah para pihak atau salah satu pihak tidak menerima putusan adjudikasi dari Komisi Informasi.
2. PTUN berwenang untuk mengadili sengketa penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menentukan *“Masyarakat dapat menggugat penyelenggara atau pelaksana melalui peradilan tata usaha negara apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian di bidang tata usaha negara”*.
3. PTUN berwenang untuk mengadili sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menentukan : *“Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (6) dan Pasal 22 ayat (1) masih terdapat keberatan, Pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi”*.

¹¹ Yogo Pamungkas, “Pergeseran Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara,” *Acta Diurnal* 3 (2020): 339–59.

4. PTUN berwenang mengadili sengketa tata usaha negara pemilihan kepala daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 154 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang-Undang. Pasal 154 menentukan bahwa:

(1) *Peserta Pemilihan mengajukan keberatan terhadap keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ditetapkan.*

(2) *Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilihan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota telah dilakukan”.*

5. PTUN berwenang mengadili sengketa proses pemilihan umum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 469 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menentukan: “*Dalam hal penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c yang dilakukan oleh Bawaslu tidak diterima oleh para pihak, para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada pengadilan tata usaha negara”.*

Adapun perbedaan objek gugatan dan tenggang waktu mengajukan gugatan/keberatan berbagai UU sektoral tersebut, dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 3. Perbedaan Objek Gugatan dan Tanggal Waktu Mengajukan Gugatan Berbagai UU Sektoral

Pengajuan Gugatan/keberatan	UU No. 14 Tahun 2018 tentang Keterbukaan Informasi Publik	UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	UU No. 10 Tahun 2016 jo. UU No 8 Tahun 2015 tentang Layanan Publik Pilkada	UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
Objek Sengketa	Informasi publik yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dan/atau diterima oleh suatu badan publik negara dan badan publik selain badan publik negara yang berkaitan dengan penyelenggaraan dan penyelenggaraan	Penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan Gubernur atau Bupati/ Walikota yang mendapatkan delegasi dari Gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk Pengadaan Tanah, Perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam Pengadaan Tanah	Keputusan KPU terhadap Partai Politik calon Peserta Pemilu dan/atau pasangan calon yang tidak lolos verifikasi, keputusan KPU atas Pasangan Calon yang tidak lolos verifikasi, keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota atas calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota yang dicoret dari	Keputusan Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/ kota terhadap Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota dalam pemilihan calon kepala daerah	Masyarakat dapat menggugat penyelenggara atau pelaksana melalui peradilan tata usaha negara apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian di bidang tata usaha negara

			untuk kepentingan umum (Pasal 1 angka 3 Perma No. 2 Tahun 2016)	calon tetap (Pasal 470 ayat (2))		
Tenggang waktu Pengajuan Gugatan/Keberatan	Paling lambat 14 hari kerja setelah diterimanya putusan KI berdasarkan tan- da bukti penerimaan vide Pasal 4 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2011 jo. Pasal 48 UU KIP	30 hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi (Pasal 23 ayat (1))	Diajukan ke PTUN paling lama 5 hari kerja setelah diba- cakannya putusan Bawaslu (Pasal 471 ayat (2))	Diajukan ke PTTUN Paling lama 3 hari setelah dikeluar- kannya Keputusan Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Ka- bupaten/Kota	UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pe- layanan Publik ti- dak memberikan pengaturan menge- nai tenggang waktu mengajukan gugatan ke PTUN.	

Perluasan Kompetensi PTUN Menurut UU AP

Salah satu perubahan mendasar dengan diundangkannya UU AP adalah perubahan mengenai kompetensi absolut PTUN. Kompetensi absolut PTUN semakin diperluas dan ditambah, tidak hanya berwenang untuk mengadili sengketa tata usaha negara, namun PTUN juga berwenang untuk mengadili sengketa yang lain.¹² Perluasan kompetensi absolut PTUN meliputi kewenangan untuk : (1) mengadili permohonan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan kewenangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, (2) mengadili permohonan keputusan dan/tindakan Fiktif Positif sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014, dan (3) mengadili sengketa perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Pemerintah (*onrechtmatig overheidsdaad*) sebagaimana diatur dalam Pasal 85 UU No. 30 Tahun 2014.¹³ Perluasan kewenangan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

Ad.(1). Mengadili permohonan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan kewenangan

Kompetensi PTUN ini diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UU AP yang menentukan “*Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan*”. Berdasarkan ketentuan tersebut, PTUN diberikan kewenangan untuk mengadili ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan hukum kepada pejabat pemerintahan dalam menetapkan keputusan dan/atau tindakan. Sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur

¹² Maridjo Maridjo, “Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014,” *Jurnal JURISTIC* 3, no. 01 (April 30, 2022): 43, <https://doi.org/10.35973/jrs.v3i01.2984>.

¹³ Ridwan HR, Heryansyah, and Pratiwi, “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.”

Penyalahgunaan Kewenangan (Perma No. 4 Tahun 2015), PTUN berwenang dengan 2 (dua) syarat yakni : (1) sebelum dilakukan proses pidana; dan (2) setelah keluar hasil pengawasan yang dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP). *Objectum litis* permohonan adalah hasil pengawasan APIP yang menyatakan terdapat unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan sesuai dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016. Dalam melaksanakan kompetensi ini, PTUN menguji apakah ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dalam menetapkan keputusan atau melakukan tindakan. Unsur penyalahgunaan kewenangan yang dinilai adalah unsur larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 17 ayat (2) UU AP yakni larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang, dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang.

Ad.(2), Mengadili permohonan keputusan dan/tindakan Fiktif Positif

Berkaitan dengan kewenangan Mengadili permohonan keputusan dan/tindakan Fiktif Positif sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 UU AP diubah pada tanggal 2 Nopember 2020, oleh UU Cipta Kerja, pada Bab XI Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Untuk Mendukung Cipta Kerja, Bagian Kedua Administrasi Pemerintahan Pasal 175, angka 6, menyatakan diubah Pasal 53 UUAP. Perubahan pada ketentuan Pasal 53 UU AP diubah oleh UU Cipta Kerja, Bab XI Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Untuk Mendukung Cipta Kerja, Bagian Kedua Administrasi Pemerintahan Pasal 175, angka 6, meliputi:

1. Pasal 53 ayat (2) UU AP sebelumnya mengatur: “.. *Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.*” Dirubah

- oleh UU Cipta Kerja menjadi paling lama 5 (lima) hari kerja.
2. Pasal 53 ayat (4) UUAP sebelumnya mengatur: *“Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).”* Tentang permohonan yang dikabulkan secara hukum (keputusan fiktif positif). Dalam UU Cipta Kerja tidak lagi diatur tentang pemohon mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan atas keputusan fiktif positif.
 3. Pasal 53 ayat (5) UU AP sebelumnya mengatur: *“Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan tentang permohonan dikabulkan secara hukum (keputusan fiktif positif).”* Dalam UU Cipta Kerja tidak lagi diatur tentang pengadilan wajib memutuskan permohonan atas keputusan fiktif positif.
 4. Pasal 53 ayat (6) UU AP sebelumnya mengatur kewajiban Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan untuk menetapkan keputusan dengan melaksanakan putusan pengadilan paling lama 5 (lima) hari kerja menjadi tidak lagi berkewajiban untuk melaksanakan keputusan yang dikabulkan secara hukum oleh pengadilan.

Berkaitan Perbedaan Pasal 53 UUAP dan Pasal 176 angka 6 UU Cipta Kerja berkaitan dengan Keputusan Fiktif Positif dapat lihat tabel berikut :

Tabel 4 :

Perbedaan Fiktif Positif Menurut UU AP dan UU Cipta Kerja

Pasal 53 UUAP Sebelum Diubah	Setelah Diubah UUCK, Bab XI, Bagian Kedua, Pasal 175, Angka 6
(1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan	(1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan diberikan sesuai

<p>ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.</p> <p>(3) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.</p> <p>(4) Pemohon mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).</p> <p>(5) Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.</p>	<p>dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.</p> <p>(3) Dalam hal permohonan diproses melalui sistem elektronik dan seluruh persyaratan dalam sistem elektronik telah terpenuhi, sistem elektronik menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan sebagai Keputusan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.</p> <p>(4) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, permohonan dianggap dikabulkan secara hukum.</p> <p>(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum sebagaimana</p>
--	---

(6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan pengadilan ditetapkan.

dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Presiden.

Lebih lanjut UU Cipta Kerja berdasarkan Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dinyatakan inkonstitusional bersyarat, dan diperintahkan untuk dilakukan perbaikan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun. Kemudian pada tanggal 30 Desember 2022 dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (disebut Perpu 2 Tahun 2022). Di dalam Pasal 53 Perpu 2 Tahun 2022, pengaturan mengenai keputusan fiktif positif tidak ada perubahan, sama persis seperti Pasal 53 UU Cipta Kerja. Begitu pula, ketika Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, diundangkan pada tanggal 31 Maret 2023 Pasal 53 tidak ada Perubahan.

Perubahan Pasal 53 UU AP dengan hadirnya UU Cipta Kerja, menghapus kewenangan pengadilan untuk mengadili secara langsung tentang permohonan memperoleh putusan atas penerimaan keputusan yang dianggap dikabulkan secara hukum (keputusan fiktif positif), tidak dapat lagi diajukan permohonan secara langsung kepada pengadilan dan pengadilan tidak wajib memutuskan permohonan yang diajukan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan. Begitu pula Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak wajib menetapkan keputusan untuk melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud hasil keputusan pengadilan atas permohonan yang dikabulkan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan pengadilan ditetapkan.

Dalam hal permohonan untuk memperoleh Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Fiktif Positif, dapat langsung mengajukan permohonan upaya administrasi keberatan dan banding administrasi sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 75 ayat (1) dan (2) UU AP, yang menyatakan Pasal 75 ayat (1) : *“Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.”* Sedangkan Pasal 75 ayat (2) UU AP menyatakan: *“Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a) keberatan; dan b) banding.”*

Ad.(3). Mengadili sengketa perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*)

Secara konseptual, *onrechtmatige overheidsdaad* merupakan tindakan faktual pemerintah yang menimbulkan kerugian bagi warga negara.¹⁴ Tindakan ini memiliki konsep yang sama dengan perbuatan melanggar hukum yang diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Perbedaannya hanya terletak pada pelaku atau subjek hukum yang melakukan perbuatan melanggar hukum tersebut. Sebelum lahirnya UU AP, perkara *onrechtmatige overheidsdaad* merupakan kompetensi peradilan umum. Namun dengan berlakunya UU AP, kompetensi peradilan umum tersebut dipindahkan ke PTUN. Dasar peralihan tersebut ditentukan dalam Pasal 85 ayat (1) menentukan: *“Pengajuan gugatan sengketa administrasi pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-undang ini dialihkan dan diselesaikan oleh Pengadilan”*. Berdasarkan Pasal 85 ayat (1) tersebut, PTUN berwenang untuk mengadili sengketa *onrechtmatige overheidsdaad*. Untuk

¹⁴ Syukron Salam, “Perkembangan Doktrin Melawan Hukum Oleh Penguasa,” *Nurani Hukum* 1, no. 1 (Desember 1, 2018): 33, <https://doi.org/10.51825/nhk.v1i1.4818>.

melaksanakan kompetensi tersebut, telah ditetapkan Perma No. 2 Tahun 2019. Pasal 2 ayat (1) Perma No. 2 Tahun 2019 tersebut menentukan “*Perkara perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (onrechtmatige overheidsdaad) merupakan kewenangan peradilan tata usaha negara*”. *Objectum litis* dalam kompetensi PTUN ini adalah tindakan pejabat pemerintahan yang menimbulkan kerugian bagi rakyat.

Kewenangan PTUN Pasca Diterbitkan UU Cipta Kerja

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, Pasca diterbitkan UU Cipta Kerja, kompetensi absolut PTUN untuk mengadili permohonan keputusan dan/tindakan Fiktif Positif dihapus. Berikut perkembangan dan perbedaan kompetensi absolut PTUN menurut UU Peratun, UU AP, dan Pasca UU Cipta Kerja dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 5. Perkembangan Kompetensi Absolut PTUN Menurut UU Peratun, UUAP dan UUCK.

UU Peratun	UU AP	Pasca UU Cipta Kerja
Dalam UU ini, kompetensi absolut PTUN hanya terbatas pada mengadili, memeriksa, dan memutus yang bersifat sengketa (<i>contentious</i>) yakni meliputi Sengketa tata usaha negara, Termasuk sengketa kepegawaian menurut peraturan perundang-undangan	Dalam UU ini, kompetensi absolut PTUN dibagi menjadi 2 (dua) yakni: <i>a. Contentious</i> , meliputi: - Sengketa tata usaha negara - Sengketa perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (<i>onrechtmatig overheidsdaad</i>) <i>b. Volunteer</i> , meliputi: - Permohonan ada atau tidak	Dalam UU ini, kompetensi absolut PTUN untuk mengadili permohonan keputusan dan/tindakan Fiktif Positif dihapus. Sehingga kompetensi absolut PTUN dilengkapi dengan UU Sektoral, meliputi: <i>a. Contentious</i> , meliputi: - Sengketa tata usaha negara - sengketa informasi publik - S e n g k e t a

	<p>ada unsur penyalahgunaan kewenangan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permohonan keputusan dan/tindakan Fiktif Positif 	<p>penyelenggaraan pelayanan publik</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum - Sengketa tata usaha negara pemilihan kepala daerah - Sengketa proses pemilihan umum - Sengketa perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (<i>onrechtmatig overheidsdaad</i>) <p>b. <i>Volunteer</i>, meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permohonan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan kewenangan
--	---	--

Berdasarkan uraian pada pembahasan di atas, dapat dikemukakan bahwa kompetensi PTUN mengalami perubahan, perluasan dan penambahan sejak dikeluarkan UU AP, UU Sektoral, dan UU Cipta Kerja, sebagai berikut : PTUN diberikan kompetensi absolut untuk mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara yang timbul akibat ditetapkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa informasi publik, sengketa penyelenggaraan pelayanan publik, sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, sengketa tata usaha negara pemilihan kepala daerah, dan sengketa proses pemilihan umum, Sengketa

perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatig overheidsdaad*) dan permohonan meliputi permohonan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan kewenangan.

Kesimpulan

PTUN berkedudukan sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara. *Ratio legis* pembentukan PTUN dalah sebagai perwujudan dari prinsip *rechtmatighied van het bestuurs* dan prinsip perlindungan hukum bagi rakyat yang merupakan ide dasar dari negara hukum. PTUN merupakan lembaga peradilan yang berfungsi sebagai pengawas eksternal yang bersifat represif terhadap tindakan pemerintah, sehingga rakyat memperoleh perlindungan hukum dari tindakan pemerintah. Berdasarkan Pasal 47 UU Peratun, PTUN diberikan kompetensi absolut untuk mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara, sengketa informasi publik, sengketa penyelenggaraan pelayanan publik, sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, sengketa tata usaha negara pemilihan kepala daerah, sengketa proses pemilihan umum, dan Sengketa perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatig overheidsdaad*) dan permohonan (*volunteer*) meliputi permohonan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan kewenangan dan permohonan keputusan dan/tindakan fiktif positif. Pasca UU Cipta Kerja diterbitkan, kompetensi PTUN dalam mengadili permohonan keputusan dan/tindakan fiktif positif dihapus.

Saran

Direkomendasikan kepada badan legislatif melakukan perubahan ketiga UU Peratun dengan mengakomodasi materi yang terdapat dalam UU AP dan UU sektoral dalam rangka harmonisasi dan kesatuan hukum terkait hukum Materiil dan formil PTUN ke depan.

Daftar Pustaka

- Brian A Garner. *Black Law Dictionary*. Edited by West Publishing. 9th ed. Minnesota, 2009.
- Enggarani, Nuria Siswi. "Independensi Peradilan Dan Negara Hukum." *Law and Justice* 3, no. 2 (January 27, 2019): 82–90. <https://doi.org/10.23917/laj.v3i2.7426>.
- Fajar, Mukti. *Tipe Negara Hukum*. Malang: Bayu Media Publishing, 2005.
- Hadi, Syofyan. "Principles of Defense (Rechtmatigheid) In Decision Standing of State Administration." *JURNAL CITA HUKUM* 5, no. 2 (February 2, 2018). <https://doi.org/10.15408/jch.v5i2.7096>.
- Maridjo, Maridjo. "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014." *Jurnal JURISTIC* 3, no. 01 (April 30, 2022): 43. <https://doi.org/10.35973/jrs.v3i01.2984>.
- Pamungkas, Yogo. "Pergeseran Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara." *Acta Diurnal* 3 (2020): 339–59.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2016.
- Ponce. "Good Administration and Administrative Procedures." *Indiana Journal of Global Legal Studies* 12, no. 2 (2005). <https://doi.org/10.2979/gls.2005.12.2.551>.
- Ridwan HR, Despan Heryansyah, and Dian Kus Pratiwi. "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (May 2018): 339–58. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art7>.
- Salam, Syukron. "Perkembangan Doktrin Melawan Hukum Oleh Penguasa." *Nurani Hukum* 1, no. 1 (December 1, 2018): 33. <https://doi.org/10.51825/nhk.v1i1.4818>.

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta, 1996

Tamanaha, Brian Z. "The History and Elements of the Rule of Law." *Singapore Journal of Legal Studies*, no. 12 (2012). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2255262>.

Wahyudi, Andri. "Politik Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)." *HERMENEUTIKA : Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (February 28, 2021). <https://doi.org/10.33603/hermeneutika.v5i1.4923>.

DINAMIKA KOMPETENSI ABSOLUT PENGADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

**Dr. Iza Rumesten RS.¹, Henny Yuningsih², Neisa A. Adisti³,
Rizka Nurliyantika⁴, Taufani Yunithia Putri⁵,
Desia Rahmah Banjarani⁶**

¹Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
Email: izarumesten@gmail.com

²Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

³Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

⁴Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

⁵Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

⁶Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Abstrak

Diterbitkannya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan membawa perubahan yang besar bagi Lembaga PTUN di Indonesia. Perubahan itu terutama berkaitan dengan adanya perubahan kompetensi absolut dari PTUN yang sebelumnya dalam UU No. 5 Tahun 1986, PTUN hanya berwenang mengadili KTUN sebagai objek sengketa di PTUN. Setelah diterbitkannya UU No. 30 Tahun 2014 kewenangan PTUN menjadi berubah, dan dinamika perubahan itu menimbulkan persoalan hukum dalam penerapannya. Adapun permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah 1). Bagaimana dinamika kompetensi absolut PTUN pasca diterbitkannya UU AP 30/2014? 2). Apa akibat hukum terjadinya dinamika kompetensi absolut PTUN pasca diterbitkannya UU AP 30/2014? Metode penelitian

yang dalam penelitian adalah normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Adapun Teknik analisis yang digunakan adalah yuridis kualitatif. Berdasarkan penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa 1). Dinamika kompetensi absolut PTUN pasca diterbitkannya UU AP 30/2014 meliputi a. kewenangan penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat TUN di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d. Bersifat final dalam arti lebih luas; e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat. 2) Akibat hukum dinamika kompetensi absolut PTUN yang diatur dalam UU AP 30/2014 adalah adanya perluasan kompetensi absolut PTUN menyangkut objek sengketa: a. Produk hukum pemerintahan yang berupa tindakan administrasi pemerintahan/tindakan faktual pejabat TUN; b. Keputusan Administratif pemerintah yang berbentuk Keputusan Elektronik; c. Pengujian tentang ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan KTUN; d. Keputusan Fiktif Positif.

Kata kunci: *Dinamika, kompetensi absolut, PTUN, Administrasi, Pemerintahan.*

Latar Belakang

Julius Stahl sebagaimana di kutip oleh Philipus M. Hadjon¹ mengatakan bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh sebuah negara (*eropa continental*) untuk dapat dikatakan sebagai negara hukum adalah: 1. Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; 2. Adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; 3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan 4. Adanya peradilan administrasi dalam perselisihan.

¹ Philip M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), h. 16 82.

AV. Dicey sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo² mengatakan dalam negara *Anglo Saxon* pun ada unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh sebuah negara untuk dapat disebut sebagai negara hukum yaitu 1. Adanya supremasi aturan-aturan hukum (*Supremacy of the law*); 2. kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*); 3. terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang.

Perbedaan yang cukup fundamental antara negara yang menganut sistem *eropa continental* dengan negara yang menganut sistem *anglo saxon* adalah adanya peradilan administrasi sebagai unsur yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini senada dengan pendapat yang dikatakan oleh Yuslim bahwa perbedaan pokok antara sistem hukum kontinental dan sistem hukum *anglo saxon* dalam praktek bernegara, adalah dalam negara yang mengikuti sistem hukum kontinental mengenal peradilan administrasi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, sedangkan negara dengan sistem hukum *anglo saxon* tidak mengenal pengadilan administrasi. Prinsip *equality before the law* dalam sistem hukum *anglo saxon* menghendaki perlakuan yang sama terhadap warga negara dalam penyelenggaraan negara.³

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.⁴

Soedikno Mertokusumo mengatakan bahwa kompetensi absolut atau kewenangan mutlak pengadilan adalah wewenang

² Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia, 1982), h. 58.

³ Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2015), h. 71.

⁴ S.F.Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta Liberty, 2003), h. 59.

badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan dalam lingkungan pengadilan lain.⁵ Kompetensi absolut atau kewenangan mutlak ini memberi jawaban atas pertanyaan: peradilan apa yang berwenang mengadili suatu perkara tertentu.

Perdailan administrasi pada prinsipnya dibentuk untuk melindungi kepentingan dan hak-hak masyarakat yang mungkin terlanggar oleh pemerintah akibat adanya Tindakan pemerintahan dan keputusan-keputusan yang diterbitkan oleh pemerintah. Karena karakteristik paling mendasar dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan yang bersifat sepihak.⁶ Tindakan dan keputusan pemerintahan yang bersifat sepihak memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara sampai ke ranah private. Oleh karena itulah menurut Ridwan HR⁷ diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Hakekat dibentuknya perdailan administrasi adalah untuk melindungi hak asasi warga negara yang muara tujuannya adalah agar rakyat mendapatkan keadilan.

Kompetensi absolut dari PTUN terdapat dalam Pasal 47 UU No 5 Tahun 1986 (perubahan pertama UU 9/2004 dan perubahan kedua dengan UU 51/2009) untuk selanjutnya disebut UU PTUN yang menentukan bahwa pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara akibat diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Menurut UU PTUN, kewenangan atau kompetensi absolut terbatas pada mengadili dan memutus sengketa TUN akibat diterbitkannya keputusan TUN, yaitu penetapan tertulis yang bersifat konkrit individual dan final yang menimbulkan

⁵ Soedikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1988), h. 79.

⁶ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, h. 124.

⁷ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta, UII Press, 2002), h. 226.

akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁸

Yang dimaksud dengan sengketa TUN tersebut, menurut Pasal 1 angka 4 adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya KTUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku.⁹

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UU PTUN, kompetensi absolut PTUN sangat terbatas, yaitu hanya berkaitan dengan KTUN yang dianggap merugikan masyarakat. KTUN tersebut harus bersifat konkret, individual dan final, selain dari pada itu PTUN tidak memiliki kewenangan untuk mengadilinya. Pasal 47 UU No. 51 Tahun 2009 mengatur tentang kompetensi PTUN dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Perubahan kedua UU PTUN mengatur perluasan kewenangan PTUN meliputi kewenangan memeriksa masalah sengketa kepegawaian, sengketa keterbukaan informasi publik. Namun kewenangan itu belum cukup mampu menjamin perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara. Sehingga dibutuhkan undang-undang yang jauh lebih komprehensif yang tidak hanya menjamin hak asasi warga negara tapi juga menjadi pedoman bagi pejabat negara dalam mengambil kebijakan.

Untuk mencegah semakin banyaknya hak asasi warga negara yang terlanggar akibat kesewenang-wenangan pemerintah, kemudian diterbitkan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP 30/2014). UU ini memperluas kompetensi PTUN yang tidak hanya mengadili KTUN namun juga diberikan kewenangan untuk mengadili perkara lain dalam kaitannya dengan administrasi negara.

⁸ Imam Soebechi, dkk. *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, (Yogyakarta, Genta Press, 2014), h. 5.

⁹ R Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2007), h. 5.

PTUN diberikan kewenangan untuk mengadili apakah dalam keputusan atau tindakan pejabat tata usaha negara terdapat penyalahgunaan wewenang atau tidak, masalah keputusan fiktif positif, kewenangan diskresi dan kompetensi lainnya.

Dinamika kompetensi absolut yang diatur dalam UU AP 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan menimbulkan dampak tersendiri dalam bidang peradilan khususnya peradilan administrasi dan dampak dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan, khususnya penyelenggaraan fungsi peradilan yang dilaksanakan oleh para hakim tata usaha negara.

PTUN mengalami perluasan kompetensi absolut yang signifikan setelah diundangkannya UUAP 30/2014 yang memberikan wewenang kepada PTUN untuk mengadili objek sengketa di luar KTUN atau *beschikking*, yaitu tindakan administrasi atau *bestuur handelingen*. Perluasan kompetensi PTUN dalam UUAP adalah:¹⁰

1. PTUN diberi kewenangan untuk memeriksa dan mengadili tindakan administrasi (*bestuurhandelingen*) yang dilakukan Pejabat TUN.
2. PTUN diberi kewenangan berdasarkan Pasal 21 UUAP untuk menentukan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang oleh badan atau pejabat administrasi berdasarkan permohonan badan atau seorang pejabat administrasi, yang selanjutnya dikeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.
3. Kompetensi absolut PTUN berdasarkan UUAP menyangkut upaya administrasi. Pasal 76 Ayat (3) UUAP mengatur, “Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, warga masyarakat dapat

¹⁰ Dewi Asimah, “Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD)”. ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan. Vol. 1. No. 1. (2020), h. 153-154.

mengajukan gugatan ke PTUN”, dengan demikian setelah melalui upaya administratif menjadi kompetensi PTUN untuk mengadilinya.

Diterbitkannya UU AP 30/2014 telah membawa perubahan yang signifikan terhadap praktik penyelenggaraan PTUN di Indonesia. Meskipun UU AP 30/2014 merupakan hukum materiil, ternyata namun dalam praktik telah mengakibatkan perubahan dan perluasan dari aspek formil penyelenggaraan PTUN. Wewenang yang diberikan ke PTUN sebagaimana diatur dalam UU AP 30/2014 membahas konsekuensi yuridis dan memperluas kewenangan PTUN.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan tersebut, permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika kompetensi absolut pengadilan tata usaha negara pasca diterbitkannya undang-undang tentang administrasi pemerintahan?
2. Apa akibat hukum terjadinya dinamika kompetensi absolut pengadilan tata usaha negara pasca diterbitkannya undang-undang tentang administrasi pemerintahan?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analisis. Adapun bahan hukum yang digunakan adalah UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahan dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Teknis analisis dalam penelitian ini dilakukan secara yuridis kualitatif dengan metode penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif.

Dinamika Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Diterbitkannya Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan

Kompetensi absolut PTUN berkaitan dengan kewenangan PTUN memeriksa dan mengadili suatu sengketa menurut objek atau materi atau pokok sengketa. Meskipun badan/pejabat tata usaha negara dapat digugat di PTUN, tetapi tidak semua tindakannya dapat diadili oleh PTUN. Tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang dapat digugat di PTUN diatur dalam Pasal 1 butir (3) dan Pasal 3 UU PTUN. Pasal 47 UU PTUN menyebutkan: pengadilan bertugas dan berwenangan memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Pasal 1 angka 4 UU PTUN juga merumuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara, baik dipusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹

Pasal 1 angka 3 merumuskan KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Pengaturan yang demikian tidak relevan lagi untuk dipertahankan, maka pemerintah mengeluarkan UU AP 30/2014 sebagai penggantinya.

1. Perluasan Makna KTUN

Pasal 1 angka 3 UU PTUN dan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 mengartikan KTUN sebagai suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

¹¹ Phulipus M Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1999), h. 318.

yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Pasal 1 angka 7 UU AP 30/2014 mengartikan KTUN sebagai Ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lebih lanjut dalam Pasal 87 KTUN dimaknai sebagai:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Ketentuan Pasal 87 ini mengatur bahwa **pertama**, penetapan tertulis dalam UU PTUN dimaknai sebagai tindakan hukum (*rechts handelingen*) yang bersifat satu pihak saja (*Eenzijdige Publiekrechtelijk Handelingen*).¹² Dalam UU AP 30/2014 sebuah KTUN untuk dapat diajukan gugatan ke PTUN tidak hanya harus memenuhi kriteria konkret, individual dan final saja. Tapi bersifat final dalam arti yang lebih luas. Mencakup keputusan yang diambil alih oleh atasan pejabat yang berwenang **Kedua**, Administrasi pemerintahan tidak hanya sebatas keputusan (dalam UU PTUN) tapi termasuk di dalamnya adalah Tindakan faktual. **Ketiga**, ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan yang tidak hanya mencakup bidang eksekutif saja, melainkan pemerintahan dalam arti yang luas, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

¹² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2004), h. 147.

Hal ini diatur dengan tegas dalam Pasal 4 UU 30/2014 yang mengatur dengan tegas bahwa Ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan dalam undang undang ini meliputi semua aktifitas badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga negara lainnya. Sehingga keputusan yang dapat digugat ke PTUN bukan hanya keputusan gubernur, bupati, atau walikota, tapi termasuk juga keputusan ketua DPR dan keputusan ketua Mahkamah Agung

2. Upaya Administratif

Upaya administratif yang diatur di dalam UU PTUN, UU Aparatur Sipil Negara (UU No. 5 Tahun 2014), dan UU Administrasi Pemerintahan secara prinsip sama yaitu keberatan dan banding administrasi. Addresat pengajuan keberatan dan banding administrasi juga sama yaitu keberatan diajukan kepada pejabat yang menerbitkan keputusan sedangkan banding administrasi diajukan kepada atasan pejabat yang menerbitkan keputusan atau instansi lain.¹³

Namun, terdapat perbedaan dalam proses menuju gugatan di dalam UU PTUN dan UU AP 30/2014. Di dalam UU PTUN, jika suatu penyelesaian sengketa mengharuskan dilakukannya upaya administrasi, maka seluruh upaya administrasi tersebut harus ditempuh terlebih dahulu. Pengadilan hanya berwenang mengadili perkara jika upaya administratif yang tersedia telah ditempuh oleh masyarakat.

UU AP 30/2014, Pasal 75 ayat (1) menyebutkan, Warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan pemerintahan **dapat** mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. kata “**dapat**” pada Pasal 75 ayat (1) UU AP 30/2014 tersebut

¹³ Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta, Genta Press, 2016), h. 5.

merupakan norma yang sifatnya pilihan yang berarti seseorang boleh saja tidak menggunakan haknya untuk mengajukan upaya administratif karena menerima atas keputusan/tindakan, namun ketika yang bersangkutan akan mengajukan gugatan maka upaya administratif yang tersedia tersebut tetap wajib untuk ditempuh terlebih dahulu.

Perbedaan lainnya adalah jika di dalam UU PTUN akibat dari ketidakpuasan masyarakat atas penyelesaian banding administrasi maka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN), berdasarkan Pasal 51 ayat (3) UU PTUN yang menyebutkan, “Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48”.

Berdasarkan UU AP 30/2014 yang berwenang mengadili akibat upaya administratif ini adalah PTUN, dalam Pasal 76 ayat (3) UU AP 30/2014 disebutkan, “Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan”. Pasal 1 angka 18 UU AP 30/2014 ini menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pengadilan dalam UU ini adalah PTUN.

Kompetensi absolut baru PTUN menurut UU AP 30/2014 ini adalah menguji akibat upaya administratif yang tidak disetujui oleh masyarakat. Sementara sebelumnya adalah kompetensi PT TUN. Dengan demikian terdapat dua norma hukum yang mengatur upaya administratif yaitu Pasal 48 UU PTUN dan Pasal 76 ayat (3) UU AP 30/2014.

3. Keputusan Fiktif Positif

Pasal 3 UU PTUN mengatur mengenai keputusan fiktif negatif yaitu jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan sedangkan jangka waktu telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan

yang dimaksud. Pasal 53 AP 30/2014 secara prinsip mengatur apabila dalam batas waktu yang ditentukan, Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak mengeluarkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum (keputusan fiktif positif)¹⁴.

Dalam keputusan fiktif positif, pemohon tidak secara otomatis memperoleh hasil permohonannya, akan tetapi harus terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada PTUN untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan. PTUN wajib memutuskan permohonan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan. Putusan PTUN bersifat final dan mengikat, tidak ada upaya hukum lainnya. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan PTUN paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

Keistimewaan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili perkara permohonan fiktif positif ini adalah Putusan hasil pemeriksaan Majelis Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah bersifat final dan mengikat (final and binding), artinya putusan langsung berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisde*) pada pengadilan tingkat pertama (rezim peradilan satu tingkat).¹⁵ Keputusan fiktif positif tidak lepas dari perubahan paradigma pelayanan publik yang mengharuskan badan atau pejabat pemerintah lebih responsif terhadap permohonan masyarakat. Salah satu keinginan dasar dan arah politik hukum dalam undang-undang administrasi penyelenggaraan pemerintahan.¹⁶

¹⁴ Bambang Heriyanto, "Problematika Penyelesaian Perkara "Fiktif Positif" Di Pengadilan Tata Usaha Negara", *Pakuan Law Review*, Vol. 5, No. 1, Tahun (2019), h. 40. (Prinsip *Lex Silencio Positivo* adalah sebuah aturan hukum yang mensyaratkan otoritas administrasi untuk menanggapi atau mengeluarkan permohonan keputusan/tindakan yang diajukan kepadanya dalam limit waktu sebagaimana yang ditentukan peraturan dasarnya dan apabila prasyarat ini tidak terpenuhi, otoritas administrasi dengan sendirinya dianggap telah mengabulkan permohonan penerbitan keputusan/tindakan itu).

¹⁵ *Ibid*, h. 50.

¹⁶ Zudan Arif Fakrullah, *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*,

4. Unsur Penyalahgunaan Wewenang

UU AP 30/2014 memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Ketentuan ini diatur di dalam Pasal 21 UU AP 30/2014, yang secara lengkap berbunyi:

- (1) *Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan;*
- (2) *Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.*
- (3) *Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.*
- (4) *Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.*
- (5) *Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.*
- (6) *Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.*

Penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PTUN yaitu badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut. Alasan tersebutlah yang dimaknai sebagai penyalahgunaan wewenang.

UU AP 30/2014 memperluas dan membedakan tiga bentuk penyalahgunaan wewenang sebagaimana tertuang di dalam

(Seminar Nasional IKAHI ke-62, Jakarta 26 Meret 2016), h. 6.

Pasal 17 yang berbunyi sebagai berikut: (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang. (2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. larangan melampaui Wewenang;
- b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
- c. larangan bertindak sewenang-wenang.

Kriteria melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang diatur lebih lanjut di dalam Pasal 18 sebagai berikut: (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang; b. melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: a. di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau b. bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan. (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: a. tanpa dasar Kewenangan; dan/atau b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

4. Pengujian Diskresi

Diskresi diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang, atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan

(*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*)¹⁷. Diskresi digunakan terutama karena: pertama, kondisi darurat yang tidak mungkin menetapkan peraturan tertulis, kedua, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya, ketiga, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir (*vague norm*).¹⁸

Bagir Manan mengatakan ciri-ciri peraturan kebijakan adalah 1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan. 2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan. 3. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut. 4. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies Ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan. 5. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan kepada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak. 6. Dalam praktek diberi format berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam peraturan.¹⁹

Bagir Manan selanjutnya mengatakan batasan terhadap pelaksanaan diskresi adalah Asas-asas umum pemerintahan yang layak. Jika suatu kebijakan sesuai dengan asas-asas ini maka ia dapat terus dilanjutkan namun jika tidak, kebijakan itu dapat dibatalkan. Jadi berdasarkan pada *freies Ermessen* ini, pemerintah dapat mengeluarkan berbagai kebijakan baik dalam bentuk peraturan-peraturan, pengumuman-pengumuman, pedoman-pedoman, surat edaran, instruksi, dan lain

¹⁷ Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, dalam Ridwan HR, Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta, UII Press, 2009), h. 81.

¹⁸ Ridwan HR. *Op.Cit.*

¹⁹ *Ibid*, h. 85.

sebagainya.²⁰ Philipus M Hadjon menambahkan bahwa *freies Ermessen* harus dituangkan dalam bentuk tertulis agar menjadi peraturan kebijakan.²¹

Pasal 22 UU AP 30/2014 mengatur dengan tegas bahwa penggunaan diskresi ditujukan untuk: melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; mengisi kekosongan hukum; memberikan kepastian hukum; dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Ketentuan mengenai diskresi ini mencakup dua hal sekaligus, yaitu prosedur penggunaan diskresi oleh pejabat negara serta pengujian diskresi jika ada masyarakat yang merasa hak-haknya dilanggar atas pelaksanaan suatu diskresi.

Diskresi yang dapat digugat ke PTUN dan dibatalkan oleh PTUN adalah diskresi yang: dikategorikan melampaui wewenang, dikategorikan mencampurkan wewenang, dan dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang. Ketiga kategori diskresi ini yang menurut Pasal 30, 31, dan 32 menjadi tidak sah atau dapat dibatalkan.

Akibat Hukum Terjadinya Dinamika Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Diterbitkannya Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan

1. Tindakan Administrasi Pemerintahan

Tindakan pemerintahan itu merupakan induk dari keputusan tata usaha negara, baik keputusan yang bersifat konkret, individual, dan final, maupun keputusan yang bersifat umum. Artinya keputusan adalah bagian dari tindakan dan tindakan sendiri masih terbagi dalam dua hal, yaitu tindakan nyata dan tindakan hukum. Tindakan nyata bukan wilayah

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta, UII Press, 2009), h. 100.

²¹ Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta, UGM Press, 1993), h. 152.

hukum administrasi dengan demikian bukan pula menjadi wewenang PTUN. Sedangkan tindakan hukum baru merupakan wilayah dari hukum administrasi.

Tindakan administrasi pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan dalam UU AP 30/2014 dimaknai sebagai perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu administrasi pemerintahan diartikan sebagai tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Ketentuan yang demikian mengartikan bahwa undang-undang administrasi pemerintahan menyamakan atau mensejajarkan keberadaan keputusan dan tindakan. Padahal tindakan sebagaimana telah penulis bahas sebelumnya adalah induk dari keputusan. Oleh karena itu, pengaturan di dalam UU AP 30/2014 ini menjadi kurang tepat. Sementara itu, dari aspek hukum acaranya sendiri, hakim-hakim banyak yang kebingungan bagaimana proses pemeriksaan dan pembuktiannya di pengadilan jika perkara yang digugat adalah tindakan faktual pemerintah.

Hal ini tentu saja berdampak pada penegakan hukum karena fungsi pengadilan bukan hanya sebagai pembuat hukum, lebih jauh dari itu adalah untuk menciptakan kepastian hukum. Bagir Manan²² merinci isi dari kepastian Hukum meliputi a. Kepastian peraturan perundang-undangan yang akan dipakai atau diterapkan. b. Kepastian wewenang, yaitu kepastian pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang melayani, menetapkan atau memutus suatu hubungan atau peristiwa hukum. c. Kepastian waktu (penyelesaian pelayanan dan penegakan hukum). d. Kepastian proses, yang mengandung prinsip “equal treatment” pada setiap obyek yang sama tanpa membedakan orang,

²² Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa*, (Jakarta, FH UI Press, 2005), h. 60.

hubungan politik, dll. e. Kepastian kewajiban, berupa beban yang harus dipikul oleh setiap pencari pelayanan dan pencari keadilan.

2. Pengujian Tindakan Sewenang-Wenang

Sjachran Basah menyatakan, baik perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*), penyalahgunaan wewenang (*detournment de pouvoir*) atau perbuatan sewenang-wenang (*abus de droit*) oleh pejabat administrasi, merupakan perbuatan yang sukar dipisah-pisahkan, karena pada hakekatnya merupakan perbuatan yang melanggar hukum dan mendatangkan kerugian kepada pihak yang terkena akibat perbuatan hukum publik dari pejabat administrasi tersebut.²³

Lebih lanjut Sjachran Basah mengatakan apabila hendak juga mengadakan pembedaan bukan pemisahan, maka:²⁴ 1. Perbuatan administrasi negara yang melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) adalah perbuatan yang disengaja maupun tidak, yang melanggar undang-undang, peraturan-peraturan formal yang berlaku dan juga kepatutan dalam masyarakat, yang seharusnya dipatuhi oleh penguasa yang menimbulkan kerugian bagi yang terkena. 2. Perbuatan administrasi negara yang menyalah-gunakan wewenang (*detournment de pouvoir*) adalah perbuatan yang menggunakan wewenang yang mencapai kepentingan umum yang lain dari pada kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasar kewenangannya yaitu dan merugikan pihak yang terkena atau perbuatan untuk kepentingan diri sendiri atau untuk kepentingan orang lain atau golongan lain: 3. Perbuatan administrasi negara yang sewenang-wenang (*abus de droit*) adalah perbuatan yang berada di luar lingkungan ketentuan perundang-undangan.

²³ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung, Alumni, 1997), h. 238.

²⁴ *Ibid*, h. 238-239.

Penyalahgunaan wewenang dalam UUAP merupakan kesalahan pejabat (maladministrasi). Untuk itu, tidaklah tepat pertanggungjawaban pribadi menjadi kompetensi PTUN. Selain itu rumusan penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 ayat (2) UU AP 30/2014: a. larangan melampaui Wewenang; b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau c. larangan bertindak sewenang-wenang. Implikasi pengaturan yang demikian adalah adanya persinggungan antara hukum pidana dan hukum administrasi negara. Sebagaimana diketahui bahwa dalam undang-undang korupsi juga dinyatakan bahwa salahsatu unsur tindak pidana korupsi adalah adanya penyalahgunaan wewenang.

3. Pengujian Upaya Administratif

UU PTUN mengatur bahwa wewenang pengujian terhadap hasil upaya administratif menjadi kewenangan Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). Apabila antara pihak-pihak tidak puas dengan keputusan PT TUN, maka dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. UU AP 30/2014 juga mengatur mengenai upaya administratif. Namun berbeda dengan UU PTUN, kewenangan menguji hasil upaya administratif ini diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur Pasal 76 ayat (3) UUAP, dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Dengan demikian terdapat dua norma hukum yang mengatur upaya administratif.

Dampak pengaturan yang demikian adalah semakin panjangnya proses berperkara di PTUN yang semula dua tingkat menjadi tiga tingkat. Dampak ini menjadi kontradiksi manakala semangat UUAP adalah mempercepat masyarakat memperoleh keadilan, kepastian, serta kemanfaatan sebagaimana keputusan fiktif posisitif yang hanya mengenal satu (1) tingkat pemeriksaan dan penyalahgunaan wewenang yang hanya mengenal dua (2) tingkatan pemeriksaan.

Dinamika kompetensi absolut PTUN dalam UU AP 30/2014 sebetulnya merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi manusia dalam ruang lingkup yang lebih luas. Hal ini sebetulnya juga berkaitan dengan fungsi hukum dalam pembangunan yang disebutkan sebagai sarana pembaruan masyarakat. Atau sebagai sarana Pembangunan. Berdasarkan hal tersebut, Wahyu Nugroho mengatakan²⁵ pertama bahwa hukum merupakan sarana pembaruan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu; kedua, bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan. Dalam konteks yang demikian, dinamika kompetensi absolut PTUN bertujuan untuk sinkronisasi dan harmonisasi adalah menciptakan keteraturan dan kestabilan hukum di mana seluruh kompetensi untuk memutus dan memeriksa sengketa TUN yang bersifat umum maupun khusus bermuara di PTUN.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa dinamika kompetensi absolut PTUN yang diatur dalam UU AP 30/2014 meliputi perluasan makna KTUN dan Administrasi Pemerintahan yang meliputi a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d. Bersifat final dalam arti lebih luas; e. Keputusan

²⁵ Wahyu Nugroho, "Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Kedalam Pembentukan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup Dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi Dalam Bangunan Negara Hukum", Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14, No. 4, Tahun (2017), h. 371.

yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Adapun akibat hukum dari dinamika kompetensi absolut PTUN adalah perluasan kompetensi (kewenangan) Peradilan Tata Usaha Negara menyangkut objek sengketa : a. Produk hukum pemerintahan yang berupa tindakan administrasi pemerintahan /tindakan faktual pejabat TUN (Pasal 1 angka 8 UUAP); b. Keputusan Administratif pemerintah yang berbentuk Keputusan Elektronik (Pasal 38 UU No. 30 Tahun 2014); c. Pengujian tentang ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 21 UU AP); d. Keputusan Fiktif Positif (Pasal 53 UU AP);

Daftar Pustaka

Buku :

- Budiarjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia, 1982.
- Cahya Indra Permana, Tri, *Catatan Kritis terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Genta Press, 2016.
- Fakrullah, Zudan Arif, *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*, Seminar Nasional IKAHI ke-62, Jakarta 26 Meret 2016.
- Hadjon, M. M., Philipus, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- ., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1999.
- ., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, UGM Press, 1993.
- HR., Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Yogyakarta, UII Press, 2009.

- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Manan, Bagir, *Sistem Peradilan Berwibawa*, Jakarta, FH UI Press, 2005.
- Marbun, S.F., *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta Liberty, 2003.
- Mustafa, Bachsan, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, dalam Ridwan HR, Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta, UII Press, 2009.
- Mwertokusumo, Soedikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1988.
- Sjahran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997.
- Soebechi, Imam, dkk. *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Yogyakarta, Genta Press. 2014.
- Wiyono, R., *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007).
- Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015.

Jurnal :

- Asimah, Dewi, “Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD”. ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan. Vol. 1. No. 1., 2020.
- Heriyanto, Bambang, “Problematika Penyelesaian Perkara “Fiktif Positif” Di Pengadilan Tata Usaha Negara”, Pakuan Law Review, Vol. 5, No. 1, Tahun 2019.
- Nugroho, Wahyu, “Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Kedalam Pembentukan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup Dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi Dalam Bangunan Negara Hukum”, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14, No. 4, 2017.

PERAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MENJAGA ASET NEGARA SEBAGAI KEADILAN ADMINISTRASI

Dr. Laurensius Arliman, S.H., M.H.

Fakultas Hukum Universitas Ekasakti

Email: laurensiusarliman@gmail.com

Abstrak

Aset Negara dalam bentuk Barang Milik Negara diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dalam penelitian ini terdapat 124.232 nomor urut pendaftaran (NUP) aset tanah milik pemerintah. Dari jumlah itu, baru 49 persen yang bersertifikat atas nama pemerintah pada tahun 2022. Tentu hal ini mejadi sebuah *beschikking* ataupun *regeling* dalam pengamanan aset negara ini. PTUN memegang peran yang sangat signifikan dalam menjaga aset negara sebagai bagian integral dari menjaga keadilan administrasi. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Dua rumusan masalah utama dikaji: pertama, bagaimana PTUN menerapkan *corrective justice* dalam upayanya untuk menyelamatkan aset negara; dan kedua, bagaimana kontrol yudisial oleh PTUN berperan dalam mewujudkan keadilan administratif. Penelitian ini menggambarkan bahwa PTUN berperan sebagai lembaga yang memastikan bahwa tindakan dan keputusan administrasi terkait aset negara sesuai dengan hukum dan prinsip-prinsip

keadilan administrasi. Melalui *corrective justice*, PTUN mampu memperbaiki ketidakadilan yang mungkin terjadi akibat tindakan administrasi yang merugikan aset negara. Selain itu, kontrol yudisial oleh PTUN memberikan jaminan bahwa pemerintah bertindak sesuai dengan hukum dalam pengelolaan aset negara, meningkatkan akuntabilitas, dan melindungi hak-hak individu serta kepentingan negara secara keseluruhan. Hasil penelitian ini memberikan pemahaman lebih mendalam tentang peran PTUN dalam menjaga aset negara dan memastikan keadilan administrasi yang dieksekusi oleh PTUN bukan kepemilikan aset dalam arti penguasaan fisik (*de facto*), melainkan kepemilikan dalam arti legalitas (*de jure*).

Kata Kunci: PTUN, Aset Negara, Keadilan Administratif.

Latar Belakang

Aset Negara merupakan kekayaan Negara yang wajib dikelola dan dijaga dengan baik. Pengelolaan kekayaan Negara mempunyai fungsi strategis berupa penggunaan dan pemanfaatan barang milik Negara untuk kepentingan nasional. Pemerintah perlu melakukan pelaporan aset Negara secara transparan, sehingga masyarakat bisa menilai kinerja pemerintah.¹

Aset negara seringkali menjadi sumber sengketa dalam tata usaha negara, dan hal ini mencerminkan kompleksitas pengelolaan dan penggunaan aset-aset tersebut. Banyaknya jenis aset negara, mulai dari tanah hingga infrastruktur, membuatnya menjadi subjek potensial bagi berbagai konflik. Pengadaan tanah untuk proyek-proyek infrastruktur, misalnya, sering menimbulkan sengketa dengan pemilik tanah atau pihak yang merasa dirugikan. Keputusan pemerintah terkait pembebasan lahan dan nilai ganti rugi dapat menjadi pemicu perselisihan.

¹ Monik Ajeng Puspitoarum D. W, "Analisis Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) Pada Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Makassar," *Jurnal Administrative Reform* 4, no. 4 (2017): 229, <https://doi.org/10.52239/jar.v4i4.606>.

Komposisi aset negara pada tahun 2021 didominasi oleh tanah (76%); jalan, irigasi, dan jaringan (10,34%); gedung dan bangunan (5,58%). Aset berupa jalan, irigasi, dan jaringan menunjukkan bagaimana ekspansi pemerintah dalam membangun konektivitas dan memperkuat sektor pertanian sebagai sektor ketiga terbesar penyumbang GDP. Sementara itu, aset tetap berupa tanah, gedung, dan bangunan juga dapat berfungsi lindung nilai atas utang, salah satunya dalam penerbitan surat utang negara berbasis syariah (SUKUK). Berdasarkan Laporan Barang Milik Negara, nilai nominal penerbitan SUKUK pada tahun 2020 telah mencapai Rp1.038 triliun dengan underlying aset tetap sebesar Rp425 triliun.²

Aset negara ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP 38/2008), dimana untuk aset negara mendefinisikan barang milik negara (BMN), yaitu semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Mendasarkan pada definisi tersebut, aset negara yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sebagaimana diatur dalam PP 38/2008, yaitu semua benda bergerak atau benda tidak bergerak, baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud, dan yang mempunyai nilai ekonomis, yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Penyalahgunaan atau tindakan administrasi yang tidak sesuai dengan aturan seringkali muncul dalam pengelolaan aset negara.³ Ini dapat mencakup penyelewengan dana pembangunan

² Andar Ristabet Hesda, *Aset Negara dan Pemulihan Ekonomi*, 2023, <https://www.djkn.kemkeu.go.id/artikel/baca/14411/Aset-Negara-dan-Pemulihan-Ekonomi.html>

³ Enrico Simanjuntak, "Potensi Permasalahan Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Terkait Sengketa Pertanahan Yang Melibatkan Aset BUMN," in *Diskusi Tahap II Kegiatan Kajian Kebijakan*, vol. 2 (Jakarta: PPSK ATP, Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria, Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2021), 1-14 <https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/2021/09/Potensi-Permasalahan-Pelaksanaan-Putusan-Peradilan-TUN-Menyangkut-Aset-Pemerintah-dan-atau-BUMN.pdf>.

infrastruktur, pemindahan aset negara ke pihak swasta dengan ketidakjelasan prosedur, atau penggunaan aset negara untuk kepentingan pribadi atau politik. Pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh tindakan-tindakan semacam ini sering mencari keadilan melalui sistem peradilan tata usaha negara.⁴

Contohnya saja pada hari ini adalah BMN di wilayah Administrasi Provinsi DKI Jakarta. Ada 16 aset potensi hilang, di mana suratnya hak guna bangunan di atas hak pengelolaan. Kemudian, surat dan fisiknya tidak ada di bawah penguasaan pemerintah, BMN ini dikuasai oleh pihak swasta. Dampaknya selain potensi kerugian kehilangan kepemilikan aset, juga minusnya pendapatan daerah dari pengelolaan aset yang dikuasai pihak swasta tersebut.⁵ Dari hal ini maka masyarakat atau pihak swasta akan menempuh jalur hukum hal tersebut, untuk mencari keadilan administratif melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang dieksekusi oleh PTUN bukan kepemilikan aset dalam arti penguasaan fisik (*de facto*), melainkan kepemilikan dalam arti legalitas (*de jure*).

PTUN memegang peran yang sangat signifikan dalam menjaga aset negara sebagai bagian integral dari menjaga keadilan administrasi.⁶ Dengan kewenangannya untuk mengadili sengketa administrasi yang berkaitan dengan aset negara, PTUN berfungsi sebagai penjaga terhadap tindakan administrasi pemerintah yang melibatkan pengadaan, pengelolaan, atau pengalihan aset negara. Dalam menjalankan tugasnya, PTUN tidak hanya memeriksa legalitas tindakan pemerintah, tetapi juga memastikan bahwa hak-hak individu dan pihak-pihak yang terlibat terlindungi dengan baik. Hal ini membantu mencegah penyalahgunaan aset negara dan menjaga keseimbangan antara

⁴ Hakim, Andi, *Administrasi Peradilan, Model, Pinsip dan Tata Kelola*, Jakarta: Rajawali Press, 2020.

⁵ Maria Qibtya, *Karut Marut 16 Aset Pemprov DKI Beresiko Dikuasai Swasta*, 2023, <https://jakarta.bpk.go.id/karut-marut-16-aset-pemprov-dki-berisiko-dikuasai-swasta/>

⁶ Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Bandung: Alumni. 2014.

kepentingan negara dan warganegara. Melalui transparansi, akuntabilitas, dan keputusan yang adil, PTUN memberikan kontribusi yang penting dalam memastikan bahwa aset negara diurus dengan benar, sesuai dengan hukum, dan dalam konteks keadilan administrasi yang kuat.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis membatasi masalah dengan mengidentifikasi sebagai berikut berikut: 1) Bagaimana *corrective justice* dilakukan PTUN untuk menyelamatkan aset negara? 2) Bagaimana Kontrol Yudisial PTUN untuk mewujudkan Keadilan Administratif?

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif, penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengumpulkan dan menganalisis data sekunder. Dalam penelitian hukum yang normatif biasanya hanya dipergunakan sumber-sumber data sekunder saja, yaitu buku-buku, buku-buku harian, peraturan perundangundangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum dan pendapat para sarjana hukum terkemuka. Dalam penelitian normatif ini, penulis secara langsung melihat *corrective justice* dilakukan PTUN untuk menyelamatkan aset negara dan Kontrol Yudisial PTUN untuk mewujudkan Keadilan Administratif. Sifat penelitian ini adalah perspektif, terkait penelitian yang akan menganalisis permasalahan dengan memberikan argumentasi-argumentasi⁷ di dalam penelitian dengan tujuan untuk memberikan perskripsi (penilaian) atau justifikasi benar atau salah atau bagaimana yang seharusnya menurut hukum menyelamatkan aset negara oleh PTUN untuk mewujudkan Keadilan Administratif

⁷ Nurmaddjito, *Kontekstualitas: Hukum Acaa Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Tanya Jawab*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2020.

Corrective Justice PTUN Untuk Menyelamatkan Asset Negara

Realitas di pengadilan, hakim dihadapkan pada persoalan ketidakadilan dan keadilan. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Ada satu jenis keadilan yang gagasannya berkembang beberapa tahun terakhir dan sudah diterapkan dalam beberapa kasus: yaitu *corrective justice*, atau keadilan korektif. Gagasan keadilan korektif sering dirujuk pada putusan Mahkamah Agung No. 021 PK/Pdt.Sus/2009 tanggal 25 Maret 2009.

Prinsip *corrective justice* (keadilan korektif) dalam konteks PTUN adalah konsep yang mengacu pada peran PTUN dalam memperbaiki ketidakadilan yang mungkin timbul akibat tindakan atau keputusan administrasi oleh Pejabat Negara atau Pejabat Pemerintahan yang merugikan aset negara. Ini adalah prinsip yang penting dalam menjaga aset negara dan memastikan bahwa setiap pelanggaran terhadap hak-hak individu atau kebijakan yang merugikan negara dapat diperbaiki.⁸

Corrective justice dalam konteks aset negara, berarti bahwa PTUN memiliki peran utama dalam memastikan bahwa tindakan atau keputusan administrasi yang merugikan aset negara dapat diperbaiki atau dikoreksi sesuai dengan hukum. PTUN dapat memerintahkan pemerintah untuk mengambil tindakan tertentu untuk memulihkan kerugian yang mungkin terjadi akibat tindakan tersebut. Contohnya, jika pengadaan tanah untuk proyek infrastruktur dilakukan tanpa prosedur yang benar dan merugikan pemilik tanah, PTUN dapat memerintahkan pemerintah untuk memberikan kompensasi yang layak kepada pemilik tanah tersebut. Hal ini tidak terlepas dari kewenangan

⁸ Soetami, A Siti. *Hukum Acaa Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung: Refika Aditama. 2009.

PTUN yang mempunyai wewenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara pada tingkat pertama.⁹

Corrective justice juga mencakup upaya untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah atau pihak-pihak terkait yang dapat merugikan aset negara. PTUN dapat berperan sebagai pengawas yang memastikan bahwa kebijakan dan tindakan pemerintah sesuai dengan hukum dan tidak merugikan kepentingan negara. Dengan demikian, PTUN dapat mencegah dan memperbaiki tindakan yang dapat merugikan aset negara. Dengan mengikuti prinsip *corrective justice*, PTUN berperan dalam menjaga aset negara dan menjaga keadilan administrasi. Mereka memastikan bahwa ketidakadilan yang mungkin timbul dalam pengelolaan aset negara dapat diperbaiki, dan bahwa tindakan pemerintah yang tidak sesuai dengan hukum dapat dikoreksi untuk melindungi kepentingan negara atau BMN yang beralih kepada pihak perorangan atau pihak swasta.

Tentu ini akan berimbas pada pendapatan daerah ataupun pemerintah dari karut-marut tata kelola BMN, hal ini dapat ditelusuri dari sejumlah pemanfaatan aset yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga atau swasta yang tidak disertai dengan perjanjian kerja sama atau PKS. Fenomena pemanfaatan aset tanpa PKS itu akibat pengelolaan dan pencatatan aset daerah tidak dilakukan secara terpusat pada Badan Pengelola Aset Daerah atau bahkan para pejabat yang berkuasa menggunakan kekuasaannya untuk mencari keuntungan sendiri saja, dengan cara bermain mata dengan pihak perorangan atau pihak swasta yang akan mengelola BMN tersebut.

Kekayaan yang dikuasai oleh negara (seperti yang tercantum dalam UUD 1945 Pasal 33 Ayat 3) meliputi bumi, air,

⁹ Supandi, "Modernisasi Peradilan Tata Usaha Negara Di Era Revolusi Industri 4.0 Untuk Mendorong Kemajuan Peradaban Hukum Indonesia". *Jurnal Hukum Peratun* 2, no. 2 (2019): 124-148 <https://doi.org/10.25216/peratun.222019.124-148>

dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, contohnya adalah pertambangan yang ada di negeri ini. Sebagian besar tambang yang banyak kita tahu merupakan milik dari perusahaan asing, tetapi dikuasai oleh negara. Pemerintah RI, dalam hal ini Kementerian Sumber Daya Mineral dan Energi, memiliki wewenang dalam merumuskan regulasi terkait dengan pertambangan. Selain itu, contoh lain adalah laut dan kekayaannya yang dikuasai oleh Kementerian Kelautan.¹⁰

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara atau DJKN Kementerian Keuangan mencatat bahwa 28 persen tanah milik negara belum memiliki sertifikat atas nama pemerintah. Tahun 2022, terdapat 124.232 nomor urut pendaftaran (NUP) aset tanah milik pemerintah. Dari jumlah itu, baru 49 persen yang bersertifikat atas nama pemerintah.¹¹ Apabila peran negara tadi sebagai regulator, dalam pengelolaan kekayaan yang dimiliki, negara bertindak sebagai regulator sekaligus eksekutor. Presiden, selaku pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan negara, mendelegasikan wewenangnya kepada Menteri keuangan sebagai pengelola dan kepada kementerian/ lembaga sebagai pengguna. Kekayaan yang dimiliki negara dibagi menjadi dua, antara lain kekayaan yang tidak dipisahkan dan kekayaan yang dipisahkan. Yang dimaksud dengan kekayaan yang tidak dipisahkan adalah BMN dan BMD, yaitu barang yang diperoleh atau dibeli atas beban APBN/APBD atau melalui perolehan lain yang sah.

Jika kita merujuk pada Pasal 2 PP 38/2008 yang menyatakan

- (1) Barang milik negara/daerah meliputi:
 - a. barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN/D; atau

¹⁰ Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Transformasi dan Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika. 2018.

¹¹ Wibi Pangestu Pratama, *Banyak Aset Negara Bersertifikat Pihak Ketiga*, 2023, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220408/9/1520927/banyak-aset-negara-bersertifikat-pihak-ketiga>.

- b. barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.
- (2) Barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
- a. barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
 - b. barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
 - c. barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
 - d. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Apabila Pemerintah dan Pemerintah Daerah tidak berhati-hati dalam mengelola BMN, maka tentu BMN ini bisa musnah atau berpindah tangan, hal ini diatur dalam Pasal 44 PP 38/2008 yang menyatakan:

- (1) Penghapusan barang milik negara/daerah dengan tindak lanjut pemusnahan dilakukan apabila barang milik negara/daerah dimaksud:
- a. tidak dapat digunakan, tidak dapat dimanfaatkan, dan/atau tidak dapat dipindahtangankan; atau
 - b. alasan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pemusnahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh:
- a. pengguna barang setelah mendapat persetujuan pengelola barang untuk barang milik negara; atau;
 - b. pengguna barang dengan surat keputusan dari pengelola barang setelah mendapat persetujuan gubernur/bupati/walikota untuk barang milik daerah;
 - c. Pelaksanaan pemusnahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dituangkan dalam berita acara dan dilaporkan kepada pengelola barang.

Peran PTUN dalam BMN karena sebagai produk TUN diatur dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), yang menyatakan bahwa orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan TUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan TUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

Pasal 53 Ayat (2) UU PTUN menyatakan alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan tersebut adalah: (a) keputusan TUN yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (b) Keputusan TUN yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pasal 97 Ayat (8) UU PTUN menyatakan bahwa dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan Keputusan TUN. Kewajiban sebagaimana dimaksud: (a) pencabutan Keputusan TUN yang bersangkutan; atau (b) pencabutan Keputusan TUN yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan TUN yang baru.

Keputusan Tata Usaha Negara ini dalam bentuk BMN yang ternyata dikuasai oleh pihak perorangan atau pihak swasta tanpa ada perjanjian kerjasama ini bisa hilang diatur lebih rinci dalam Pasal 15 dan Pasal 16 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan Barang Milik Negara yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 15

- (1) Penghapusan BMN dari Daftar Barang Pengelola sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dilakukan dalam hal BMN sudah tidak berada dalam penguasaan

Pengelola Barang karena:

- a. Penyerahan kepada Pengguna Barang;
- b. Pemindahtanganan;
- c. Adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada upaya hukum lainnya;
- d. Menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Pemusnahan; atau
- f. Sebab-sebab lain

Pasal 16

- (1) Penghapusan BMN dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dilakukan dalam hal BMN sudah tidak berada dalam penguasaan Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang disebabkan karena:
 - a. penyerahan kepada Pengelola Barang;
 - b. pengalihan status penggunaan BMN kepada Pengguna Barang lain;
 - c. Pemindahtanganan;
 - d. Adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada upaya hukum lainnya;
 - e. menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f. Pemusnahan; atau
 - g. sebab-sebab lain.

Menurut Enrico Simanjuntak bahwa rumusan norma ini oleh beberapa kementerian/lembaga juga diikuti dalam peraturan sektoral di instansi masing-masing sebagai contoh Pasal 15 Peraturan Menteri Pertahanan Tata Cara Pelaksanaan Barang Milik Negara Di Lingkungan Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Pelaksanaan Pemusnahan Dan Barang Milik Negara Selain Tanah Dan Di Lingkungan Kementerian Pertahanan Dan Tentara Nasional Indonesia.

Penghapusan BMN karena adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada upaya hukum lainnya ditindaklanjuti dengan melakukan penelitian oleh pengelola barang terhadap BMN yang harus dihapuskan karena adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada upaya hukum lainnya.

Corrective justice akan terlihat apabila penelitian tersebut meliputi aturan dalam Pasal 26 PMK No. 83/PMK.06/2016 terkait: (a) penelitian data dan dokumen BMN; (b) penelitian terhadap isi putusan pengadilan terkait BMN sebagai objek putusan pengadilan, yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada upaya hukum lainnya; dan (c) penelitian fisik, untuk mencocokkan fisik BMN yang akan dihapuskan dengan data administratif, guna memastikan kesesuaian antara BMN yang menjadi objek putusan pengadilan dengan BMN yang menjadi objek Penghapusan. Penelitian tersebut dituangkan dalam laporan hasil penelitian. Berdasarkan laporan hasil penelitian tersebut, Pengelola Barang menerbitkan keputusan Penghapusan BMN paling lama 2 (dua) bulan sejak tanggal laporan hasil penelitian. Berdasarkan keputusan Penghapusan BMN tersebut, Pengelola Barang melakukan Penghapusan BMN dari Daftar Barang Pengelola. Berdasarkan Penghapusan BMN dari Daftar Barang Pengelola, Pengelola Barang melakukan Penghapusan BMN dari Daftar Milik Negara.

Pelaksanaan putusan Peradilan TUN yang berkekuatan hukum tetap dikaitkan dengan penghapusan barang milik negara berupa aset tanah baik di lingkungan pemerintah pusat, pemerintah daerah dan BUMN masih memiliki masalah. Permasalahan tersebut menyangkut masih belum jelasnya batas waktu paling lama untuk melaksanakan keputusan penghapusan aset barang milik negara berupa aset tanah jika hal ini harus dilakukan untuk melaksanakan putusan Peradilan TUN yang memiliki batas waktu pelaksanaan jika telah berkekuatan hukum tetap.

Kontrol Yudisial PTUN Mewujudkan Keadilan Administratif

Sesuai dengan isi Pasal 27 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di depan hukum dan pemerintahan.¹² Hal ini menunjukkan bahwa negara memberi jaminan kepada setiap warga negara untuk memperoleh hak yang sama mewujudkan keadilan, serta hak untuk turut serta dalam menjalankan pemerintahan. Dalam pelaksanaan akses untuk mendapatkan keadilan di Indonesia, masyarakat seringkali mengalami hambatan, dari sisi birokrasi yang panjang dan rumit, kekurangjelasan informasi yang diberikan oleh pemerintah sehingga membuat masyarakat belum paham sepenuhnya tentang fungsi, tujuan dan keberadaan PTUN.¹³

Guntur Hamzah¹⁴ menyatakan kontrol yudisial PTUN dilaksanakan untuk memastikan bahwa pengadilan melakukan koreksi atas praktik penggunaan wewenang yang tidak sejalan dengan tujuan wewenang diberikan dan menegakkan pada tingkat yang sejalan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Hal ini merupakan instrumen yuridis bagi pengadilan dalam memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat atas tindakan penggunaan wewenang yang menyimpang, atau bahkan sebaliknya untuk menertibkan Pejabat Negara dalam mengeluarkan *regeling* atau *beschikking* selama masa jabatannya.

Pasal 1 angka 10 UU PTUN menyatakan bahwa Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan

¹² Harahap, Zaini, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2008.

¹³ Aju Putrijanti, Bambang Sulistiyanto, Widowati, "Akses Keadilan Dalam Perspektif Peradilan Tata Usaha Negara", "In Seminar Nasional Pengabdian Kepada Masyarakat UNDIP 2020", proceedings.undip.ac.id/index.php/semnasppm2019/article/viewFile/214/282

¹⁴ Guntur Hamzah, "Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan Melalui Sarana Hukum Administrasi", "In Seminar Tri Dasawarsa Peradilan Tata Usaha Negara" Jakarta, 2021, <http://mguntur.id/files/presentasi/HUT%20Peratun%207%20April.pdf>.

badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya Pasal 53 ayat (1) UU PTUN menjadi dasar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah.

Selanjutnya dalam Pasal 97 ayat (8) UU PTUN menyatakan bahwa dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Dampaknya bisa terlihat dalam Pasal 97 ayat (9) UU PTUN.

UU PTUN juga tidak memberikan wewenang kepada Pengadilan untuk menjatuhkan putusan yang berkaitan dengan kepemilikan secara *de facto* terhadap suatu benda secara langsung, namun dimungkinkan untuk memerintahkan Pejabat untuk menerbitkan keputusan yang baru atau untuk menerbitkan keputusan yang memberikan alas hak kepemilikan secara *de jure* untuk memperoleh suatu benda tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (8) dan ayat (9) UU PTUN. Artinya, yang dieksekusi dalam PTUN bukan kepemilikan aset dalam arti penguasaan fisik, melainkan kepemilikan dalam arti legalitas BMN. Oleh karena itu, apabila suatu gugatan terhadap keputusan Pejabat, misalnya terkait dengan keputusan yang menerbitkan alas hak atas BMN untuk dinyatakan tidak sah atau batal, dan oleh Pengadilan dinyatakan dapat dikabulkan dan memerintahkan Pejabat tersebut untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru yang memberikan alas hak kepada pihak lain, maka yang dapat dieksekusi adalah penerbitan alas hak kepemilikan benda tersebut secara *de jure*, bukan penguasaan fisiknya secara *de facto*.¹⁵

¹⁵ Marbun, S. F, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011.

Kontrol yudisial PTUN adalah elemen yang sangat penting dalam mewujudkan keadilan administratif dalam sistem penegakan hukum Indonesia. Kontrol yudisial ini mencakup peran dan wewenang PTUN dalam memeriksa, menilai, dan memutuskan sengketa administrasi yang melibatkan tindakan atau keputusan pemerintah. Dalam konteks keadilan administratif, kontrol yudisial PTUN memiliki dampak positif yang signifikan:

1. **Penegakan Hukum dan Kepatuhan Terhadap Hukum:** Kontrol yudisial PTUN memastikan bahwa tindakan atau keputusan administrasi pemerintah berada dalam batasan hukum yang berlaku. PTUN berfungsi sebagai lembaga yang menegakkan hukum administrasi negara dan memastikan bahwa pemerintah tidak melanggar aturan hukum atau prinsip-prinsip keadilan administratif.
2. **Perlindungan Hak-hak Individu:** PTUN menjalankan peran penting dalam melindungi hak-hak individu yang terlibat dalam sengketa administrasi. Mereka memastikan bahwa proses administratif berlangsung secara adil, transparan, dan bahwa hak-hak individu dihormati. Jika ada pelanggaran terhadap hak-hak tersebut, PTUN dapat mengoreksi tindakan pemerintah atau memberikan kompensasi yang pantas.
3. **Akuntabilitas Pemerintah:** Kontrol yudisial PTUN meningkatkan tingkat akuntabilitas pemerintah dalam tindakan administratifnya. Pemerintah harus membuktikan bahwa tindakan atau keputusan mereka sesuai dengan hukum di hadapan pengadilan, sehingga mengurangi risiko penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan sewenang-wenang.
4. **Meningkatkan Transparansi:** Proses pengadilan di PTUN biasanya bersifat terbuka dan transparan, memberikan kesempatan bagi pihak yang terlibat dan masyarakat untuk mengikuti perkembangan kasus. Hal ini memperkuat aspek

transparansi dalam administrasi negara dan memberikan keyakinan bahwa proses pengambilan keputusan dilakukan dengan benar.

5. Pengembangan Prinsip-prinsip Keadilan Administratif: Melalui putusan-putusannya, PTUN juga dapat berkontribusi pada pengembangan prinsip-prinsip keadilan administratif yang lebih kuat dan komprehensif, yang nantinya dapat digunakan sebagai pedoman dalam administrasi negara.

Dari penjelasan unsur di atas Kontrol yudisial PTUN berperan krusial dalam menjaga keadilan administratif, memastikan kepatuhan terhadap hukum, melindungi hak-hak individu, dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah. Hal ini merupakan salah satu pondasi penting dalam menjalankan pemerintahan yang baik dan transparan serta mewujudkan keadilan administratif.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merupakan hukum materil dalam sistem peradilan tata usaha negara. Serta memberi perubahan yang cukup signifikan dalam hukum materil maupun hukum formil dalam proses beracara di Peradilan Tata Usaha Negara. Perubahan tersebut antara lain, revitalisasi makna keputusan tata usaha negara, adanya pengujian tentang penyalahgunaan wewenang yang bertitik singgung dengan hukum pidana, terbukanya peluang pengujian terhadap perbuatan melawan hukum pemerintah (*onrechtmatigeoverheidsdad*), termasuk lahirnya paradigma baru terhadap Upaya Administratif yang konsep awalnya sudah diatur dalam UU PTUN.¹⁶

Pondasi materil keadilan administratif yang dilaksanakan oleh PTUN dalam memutus sengketa BMN merujuk pada prinsip-prinsip keadilan yang diterapkan dalam tindakan atau

¹⁶ Safitri, Erna Dwi, Nabitatus Sa'a, "Penerapan Upaya Administratif dalam Sengketa Tata Usaha Negara", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 3, no 1 (2021): 34-45, <https://doi.org/10.14710/jphi.v3i1.34-45>.

keputusan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini mencakup perlindungan hak-hak individu, keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan, serta kewajiban pemerintah untuk bertindak sesuai dengan hukum dan aturan yang berlaku. Prinsip-prinsip keadilan administratif adalah fondasi penting dalam menjalankan pemerintahan yang baik dan transparan.¹⁷

Pentingnya keadilan administratif adalah agar setiap warga negara dan pihak yang terlibat dalam proses administrasi negara dapat dijamin hak-haknya dan tidak menjadi korban dari tindakan sewenang-wenang pemerintah dalam proses BMN yang dikuasai perseorangan atau pihak swasta, bisa saja telah terjadi maladministrasi yang dilakukan oleh Pejabat TUN. Keadilan administratif juga memastikan bahwa setiap keputusan administrasi berdasarkan bukti dan pertimbangan yang obyektif, serta bahwa setiap individu memiliki akses yang adil ke mekanisme hukum jika merasa hak-haknya dilanggar. Dengan demikian, keadilan administratif membantu menciptakan sistem administrasi yang adil, transparan, dan akuntabel yang melayani kepentingan negara dan warga negara dengan baik.¹⁸

Hal ini bisa dicontohkan dalam kredo baru penegakan keadilan administratif di tanah air “upaya administratif dahulu, gugatan kemudian” Hal ini tidak terlepas dari kehadiran Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, yang secara fundamental mengubah paradigma pengajuan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara: dari sebelumnya *preum remedium* menjadi *ultimum remedium*. Artinya, kini sepanjang tidak ditentukan lain oleh peraturan sektoral tertentu (*lex specialis*), pengajuan gugatan ke PTUN harus terlebih dahulu menempuh upaya

¹⁷ Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

¹⁸ Enrico Simanjuntak, *Tonggak Baru Penegakan Keadilan Administratif*, 2021, <https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/2021/09/Tonggak-Baru-Penegakan-Keadilan-Administratif.pdf>

administratif di internal pemerintahan atau lembaga kuasi peradilan (*lex generalis*).

Kesimpulan

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) memiliki peran yang sangat penting dalam menjaga aset negara dan mewujudkan keadilan administrasi. PTUN menerapkan *corrective justice* untuk menyelamatkan aset negara dan kontrol yudisial oleh PTUN berperan dalam mewujudkan keadilan administrasi. Pertama, terkait dengan *corrective justice*, PTUN berfungsi sebagai lembaga yang memastikan bahwa tindakan administrasi yang merugikan aset negara dapat diperbaiki atau dikoreksi sesuai dengan hukum. PTUN dapat memerintahkan tindakan perbaikan atau memberikan keputusan hukum yang layak jika ada pelanggaran hukum yang terjadi. Dengan demikian, PTUN berperan dalam menjaga aset negara dari potensi kerugian dan penyalahgunaan. Kedua, dalam hal kontrol yudisial, PTUN berperan sebagai pengawas yang memastikan bahwa tindakan administrasi yang terkait dengan aset negara dilakukan sesuai dengan hukum. Mereka dapat menguji legalitas dan kebenaran keputusan pemerintah, serta memastikan bahwa hak-hak individu dan kepentingan negara dilindungi. Kontrol yudisial oleh PTUN juga berkontribusi pada meningkatkan akuntabilitas pemerintah dan memastikan bahwa kebijakan administrasi negara benar-benar mengutamakan kepentingan publik. Secara keseluruhan, penelitian ini menunjukkan bahwa PTUN memiliki peran yang penting dalam menjaga aset negara dan mewujudkan keadilan administrasi melalui penerapan *corrective justice* dan kontrol yudisial. Hal ini merupakan langkah positif dalam memastikan bahwa pengelolaan aset negara dilakukan dengan transparansi, kepatuhan terhadap hukum, dan dalam konteks keadilan administrasi yang kuat, yang pada akhirnya memberikan manfaat bagi negara dan warganegara.

Daftar Pustaka

Jurnal :

- Monik Ajeng Puspitoarum D. W, “Analisis Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) Pada Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Makassar,” *Jurnal Administrative Reform* 4, no. 4 (2017): 229, <https://doi.org/10.52239/jar.v4i4.606>.
- Safitri, Erna Dwi, Nabitatus Sa’a, “Penerapan Upaya Administratif dalam Sengketa Tata Usaha Negara”, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 3, no 1 (2021): 34-45, <https://doi.org/10.14710/jphi.v3i1.34-45>.
- Supandi, “Modernisasi Peradilan Tata Usaha Negara Di Era Revolusi Industri 4.0 Untuk Mendorong Kemajuan Peradaban Hukum Indonesia”, *Jurnal Hukum Peratun* 2, no. 2 (2019): 124-148 <https://doi.org/10.25216/peratun.222019.124-148>.

Buku :

- Basah, Sjachran, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia, Bandung: Alumni. 2014.
- Hakim, Andi, *Administrasi Peradilan, Model, Pinsip dan Tata Kelola*, Jakarta: Rajawali Press, 2020.
- Harahap, Zaini, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- Marbun, S. F, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011.
- Nurmaddjito, *Kontekstualitas: Hukum Acaa Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Tanya Jawab*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia. 2020.
- Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Transformasi dan Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika. 2018.
- Soetami, A Siti. *Hukum Acaa Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung: Refika Aditama. 2009.

Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

Prosiding :

Aju Putrijanti, Bambang Sulistiyanto, Widowati, “Akses Keadilan Dalam Perspektif Peradilan Tata Usaha Negara”, “*In Seminar Nasional Pengabdian Kepada Masyarakat UNDIP 2020*”, proceedings.undip.ac.id/index.php/semnasppm2019/article/viewFile/214/282.

Enrico Simanjuntak, “Potensi Permasalahan Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Terkait Sengketa Pertanahan Yang Melibatkan Aset BUMN,” in *Diskusi Tahap II Kegiatan Kajian Kebijakan*, vol. 2 (Jakarta: PPSK ATP, Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria, Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2021), 1–14 <https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/2021/09/Potensi-Permasalahan-Pelaksanaan-Putusan-Peradilan-TUN-Menyangkut-Aset-Pemerintah-dan-atau-BUMN.pdf>.

Guntur Hamzah, “Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan Melalui Sarana Hukum Administrasi”, “*In Seminar Tri Dasawarsa Peradilan Tata Usaha Negara*” Jakarta, 2021, <http://mguntur.id/files/presentasi/HUT%20Peratun%207%20April.pdf>

Internet :

Andar Ristabet Hesda, *Aset Negara dan Pemulihan Ekonomi*, 2023, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/14411/Aset-Negara-dan-Pemulihan-Ekonomi.html>.

Enrico Simanjuntak, *Tonggak Baru Penegakan Keadilan Administratif*, 2021, <https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/2021/09/Tonggak-Baru-Penegakan-Keadilan-Administratif.pdf>.

Maria Qibtya, *Karut Marut 16 Aset Pemprov DKI Beresiko Dikuasai Swasta*, 2023, <https://jakarta.bpk.go.id/karut-marut-16-aset-pemprov-dki-berisiko-dikuasai-swasta/>,

Wibi Pangestu Pratama, *Banyak Aset Negara Bersertifikat Pihak Ketiga*, 2023, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220408/9/1520927/banyak-aset-negara-bersertifikat-pihak-ketiga>.

PERLUASAN KEWENANGAN MENGADILI (*IUDICIALIS*) PERADILAN TATA USAHA NEGARA TERHADAP PERJANJIAN KEBIJAKSANAAN (*BELEIDSOVEREENKOMST*)

Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Email: laurensiusarliman@gmail.com

Abstract

One means of government that is considered important is the policy agreement (beleidsvereenkomst). There are 3 (three) variants of the Policy Agreement, viz: cooperation under public law (publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst), agreement regarding the use of authority based on public law (Publiekrechtelijke bevoegdhedenovereenkomst) and policy agreements based on private law (privaatrechtelijke beleidsvereenkomst). It is necessary to study the possibility of expanding the authority to try the Administrative Court against the policy agreement and its implementation when a third party (a person or civil legal entity) feels disadvantaged regarding the policy agreement or its implementation through factual actions, legal actions or the occurrence of acts against government law.

Keywords: *Policy Agreement, expansion of judicial powers, administrative court*

Abstrak

Salah satu sarana pemerintahan yang dianggap penting adalah perjanjian kebijaksanaan (*beleidsvereenkomst*). Ada 3 (tiga) varian dari Perjanjian Kebijaksanaan, yaitu: *Publiekrechtelijke samenwerkingsvereenkomst*, *Publiekrechtelijke bevoegdhedenvereenkomst* dan *Privaatrechtelijke beleidsvereenkomst*. Perlu dikaji kemungkinan perluasan kewenangan mengadili Peradilan Tata Usaha Negara terhadap perjanjian kebijaksanaan tersebut maupun terhadap implementasinya manakala ada pihak ketiga (seseorang atau badan hukum perdata) yang merasa dirugikan terdapat perjanjian kebijaksanaan tersebut maupun pelaksanaannya melalui tindakan faktual, tindakan hukum maupun terjadinya perbuatan melawan hukum pemerintah.

Kata kunci: *Perjanjian kebijaksanaan, perluasan kewenangan mengadili dan Peradilan Tata Usaha Negara,*

Pendahuluan

Keberadaan suatu peradilan tata usaha negara dalam arti struktural- institusional maupun fungsional di sebuah negara merupakan amanat dari negara hukum (*rechtsstaat*). Kehadiran fungsi penyelesaian sengketa tata usaha negara di sebuah negara juga bahkan kian diperlihatkan sebagai sesuatu yang urgen di negara-negara hukum (*rule of law*) dalam tradisi *common law*. Artinya, meskipun tak berwujud sebagai sebuah institusi yang secara struktural-institusional berdiri sendiri, negara-negara *common law* pun juga menghadapi permasalahan-permasalahan kian meningkatnya sengketa-sengketa antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai implikasi kian menguatnya peranan pemerintah di negara-negara tersebut. Hanya saja, implikasi dari dianutnya *the unity of jurisdiction* dalam sistem peradilan di negara-negara yang bertradisi *common law*, penyelesaian sengketa-sengketa administratif tak dilakukan melalui sebuah institusi peradilan tata usaha negara yang berdiri sendiri dan

hanya menjadi bagian dari lingkungan peradilannya yang bercorak “umum.” diselesaikan oleh Ombudsman atau oleh tribunal-tribunal yang khusus dibentuk secara *ad hoc* dalam menyelesaikan sengketa-sengketa administratif.

Landasan sistem peradilan negara dalam menjalankan kekuasaan kehakiman berdasarkan yurisdiksi atau *separation court system based on jurisdiction*¹. Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.²

Kewenangan menyelesaikan sengketa di lingkungan peradilan tata usaha negara sesungguhnya mengalami pengurangan maupun penambahan sejak peradilan tata usaha negara secara institusional berfungsi secara efektif tahun 1991.

Salah satu hal yang mengurangi kompetensi absolut peradilan tata usaha negara adalah berlakunya teori *oplossing*. Berdasarkan teori tersebut, sebuah Keputusan Tata Usaha Negara yang sebenarnya terletak di ranah Hukum Administrasi, namun karena beririsan dengan perbuatan hukum perdata yang dilakukan pemerintah, menyebabkannya tak lagi berada di ranah kewenangan mengadili peradilan tata usaha negara. Teori *oplossing* tersebut telah menjadi kaidah hukum yang berasal dari yurisprudensi Putusan Mahkamah Agung Nomor 252.K/TUN/2000 dimana Majelis Hakim menyatakan “Segala keputusan

¹ M. Yahya Harahap, 2016, Hukum Acara Perdata, Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan, Cetakan Keenambelas, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 181.

² H. Yodi Martono Wahyunadi, Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia, artikel dalam: https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/berita/daftar_artikel/Kompetensi%20Pengadilan%20Tata%20Usaha%20Negara%20Dalam%20Sistem%20Peradilan%20Di%20Indonesia.pdf (diakses tanggal 17-8-2023).

tata usaha negara yang diterbitkan dalam rangka menimbulkan perjanjian a quo, maupun diterbitkan dalam kaitannya dengan pelaksanaan isi bunyi perjanjian itu *an sich*, ataupun merujuk pada suatu ketentuan dalam perjanjian (kontrak) yang menjadi dasar hubungan hukum antara kedua belah pihak, negara dalam arti Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.”³

Beberapa tahun setelah peradilan tata usaha negara berfungsi dilakukan pengkhususan untuk penyelesaian sengketa-sengketa pajak dengan dibentuknya Peradilan Pajak berdasarkan UU No. 14 Tahun 2002 tentang Peradilan Pajak yang sebelumnya diawali dengan didirikannya Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP) melalui UU No. 17 Tahun 1997. Pengkhususan penyelesaian sengketa pajak untuk sengketa administrasi perpajakan itu berdampak terhadap dikeluarkannya penyelesaian sengketa pajak dari Peradilan Tata Usaha Negara karena sudah dibentuk peradilan khusus perpajakan tersebut. Kini, terjadi diskursus terhadap urgensi dikeluarkannya sengketa administrasi kepabeanan dan cukai dari Peradilan Tata Usaha Negara untuk juga diserahkan menjadi kewenangan Peradilan Pajak sebagai peradilan administrasi khusus.

Di sisi lain, kini juga ada penambahan kompetensi absolut peradilan tata usaha negara untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang terjadi karena adanya tindakan faktual (*feitelijke handeling*) dan perbuatan melawan hukum pemerintah (*onrechtsmatighsoverheidsdaad*) berdasarkan Perma No. 2 Tahun 2019 yang berupaya untuk menjabarkan ketentuan yang terdapat pada Pasal 87 angka 1 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (untuk selanjutnya disebut UUAP), meskipun tidak secara eksplisit ada delegasi peraturan perundang-undangan dalam UUAP terkait penyelesaian

³ Paulus Rudy Calvin Sinaga dan Anna Erliyana, Relevansi Teori Oplossing dalam Penanganan Sengketa Terkait Keputusan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, artikel dalam Jurnal Konstitusi, Volume 19, Nomor 2, Juni 2022, hal 432

sengketa yang terjadi karena adanya tindakan faktual maupun perbuatan melawan hukum pemerintah. Selama ini kontrak-kontrak pemerintah (*bestuurscontracten*) diselesaikan oleh peradilan umum untuk perkara perdata dengan argumentasi adanya unsur hak privat yang disengketakan di antara pihak pemerintah dengan seseorang atau badan hukum perdata, di samping itu juga disebabkan kedudukan pemerintah dalam kasus-kasus semacam itu yang dianggap bertransformasi menjadi subyek hukum privat sebagai konsekuensi dari kontrak yang ditandatangani. Pertanyaan berikutnya, dalam hukum administrasi negara juga dikenal perjanjian mengenai kewenangan pemerintah (*beleidsvereenkomst bevoegdheden*) yang merupakan perjanjian mengenai penggunaan kewenangan antara badan/pejabat pemerintah yang membuatnya dan di dalamnya tidak unsur hak privat. Perlu pemikiran untuk membuat pilihan kebijakan yang tepat guna meletakkan pada kompetensi absolut lembaga peradilan yang berwenang untuk mengadili sengketa yang timbul akibat perjanjian mengenai kewenangan pemerintah semacam itu. Keterbatasan yurisdiksi yang dimiliki PTUN dapat menjadi kendala yang menghambat mimpi kesejahteraan yang hendak dicapai Indonesia.⁴

Rumusan Masalah

Pembahasan terhadap perkembangan kompetensi peradilan tata usaha negara sebagaimana diuraikan di atas, merekomendasikan pembahasan atas permasalahan menyangkut perluasan kewenangan mengadili peradilan tata usaha negara terhadap perjanjian kebijaksanaan terkait perjanjian kerjasama berdasarkan hukum publik (*publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst*) dan perjanjian mengenai penggunaan kewenangan pemerintah (*beleidsvereenkomst bevoegdheden*).

⁴ Eko Prasetyo, Perluasan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pelayanan Publik (Sebuah Kajian Perbandingan), Tesis pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, hal. 11, tidak diterbitkan, 2019.

Perjanjian Kebijaksanaan Sebagai Instrumen Pemerintahan

Salah satu sarana pemerintahan yang dianggap penting adalah perjanjian kebijaksanaan (*beleidsovereenkomst*). Perjanjian kebijaksanaan dapat dikualifikasikan secara kategoris sebagai bentuk tindakan administrasi. Pengertian dari Tindakan Administrasi menurut UUAP yang setelah itu disebut sebagai tindakan, ialah tindakan pejabat negara atau pejabat administrasi negara lainnya, yang tujuannya untuk melakukan atau menghentikan tindakan tertentu dalam rangka pengendalian administrasi. Pengaturan yang ada kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan dimaksudkan pada ayat 1 meliputi hak dan kewajiban pegawai negeri, instansi pemerintah, kebijaksanaan, pengurusan dan tata usaha direksi, keputusan direksi, tindakan administratif, pembinaan serta pengembangan pengurusan administrasi, dan juga adanya sanksi administratif.⁵

Berkaitan dengan perjanjian kebijaksanaan (*beleidsovereenkomst*), de Haan, dkk.⁶ menyebutkan tipologi perjanjian kebijaksanaan terdiri dari:

1. *Publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst*

Biasanya dibuat dalam rangka pembentukan kerja sama antar organ atau badan-badan dan dalam rangka penyerahan kewenangan. Perlu dibedakan antara kerja sama materiil di antara badan-badan yang diarahkan oleh perjanjian (*materiele samenwerking tussen de openbare lichamen zelfgerichte overeenkomst*), dan hubungan koordinasi kebijaksanaan (*betrekking op coordinatie van beleid*). Keduanya memiliki sumber yang berbeda.

⁵ Yunita Nur Khasanah, Sabiila Yasarhah dan Yuli Febrianti, Analisis Yuridis Tindakan Administrasi Pemerintah Terhadap Pemblokiran Akses SABH (Studi Putusan PTUN Jakarta Nomor 199/G/TF/2022/PTUN.JKT), artikel dalam Jurnal Hukum dan HAM Wara Sains Vol. 1, No. 02, Desember, (2022): 60.

⁶ P De Haan, Drupsteen dan Vernhout., 1989, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat, deel 1, Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium*, Kluwer, Deventer, 1986: hal. 352 - 357 sebagaimana disadur oleh W. Riawan Tjandra, 2023, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, hal.52-53.

2. *Publiekrechtelijke bevoegdhedenovereenkomst*

Perjanjian penggunaan kewenangan yang dibuat antara pemerintah dan rakyat. Pemerintah dalam hal ini menggunakan instrumen perjanjian menurut hukum privat untuk membatasi kewenangannya bertindak sesuai dengan perjanjian yang dibuat dengan rakyat.

3. *Privaatrechtelijke beleidsovereenkomst*

Dalam hal ini pemerintah melalui perjanjian kebijaksanaan mencoba merealisasikan tujuan kebijaksanaan (*beleidsdoeleinden*). Pemerintah memiliki kebebasan untuk menggunakan instrumen hukum privat guna menyelenggarakan kepentingan-kepentingan publik.

Tak jarang, perjanjian kebijaksanaan diperlukan manakala pemerintah menganggap perlu membatasi kewenangan diskresinya dalam rangka menyelaraskan kepentingan publik dengan kepentingan subyek hukum privat guna memperlancar pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan di bidang tertentu.⁷

Ditinjau dari klasifikasi dari perjanjian kebijaksanaan pemerintah sebagaimana diuraikan di atas, pemerintah bisa menggunakan sarana perjanjian dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, yaitu *pertama*, perjanjian Kerjasama menurut hukum publik (*publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst*). perjanjian kerjasamaini dibuat apabila badan/pejabat pemerintah menghendaki dilakukannya kerjasama antar organ atau antar badan pemerintahan. Perjanjian semacam ini dapat digunakan untuk melakukan penyerahan wewenang tertentu dari organ/badan pemerintahan tertentu kepada organ/pemerintahan yang lain. Contoh perjanjian Kerjasama semacam itu bisa dilihat dari perjanjian Kerjasama antara Pemda Provinsi Jawa Tengah

⁷ W. Riawan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, Jakarta, 2023, hal. 52.

dengan Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: 119/6354/POLPP/XI/2022 Nomor: 119/03597/2022 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Perlindungan Masyarakat Dan Penegakan Peraturan Daerah Dan/Atau Peraturan Kepala Daerah Di Wilayah Perbatasan.

Objek perjanjian kerja sama tersebut adalah peraturan daerah/kepala daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat di wilayah perbatasan. Ruang lingkup perjanjian kerja sama ini meliputi: a. Penanganan Gangguan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat; b. Penanganan Peredaran Makanan, Minuman, dan Obat-Obatan Ilegal; c. Pengawasan dan Pengendalian Peredaran Hewan Ternak; d. Pengawasan Aktivitas Pertambangan Mineral dan Batubara; e. Pengawasan Pajak Daerah; f. Penanganan Limbah dan Lingkungan Hidup; g. Patroli Terpadu; h. Pengawasan Cukai Hasil Tembakau Ilegal; i. Penanganan Pandemi dan Penyakit Menular; j. Peningkatan Kapasitas dan Pemberdayaan SDM; k. Penanganan Pengaduan; l. Pemberdayaan Satlinmas dan potensi masyarakat lainnya sesuai kearifan lokal; m. Penanganan Kebakaran; dan n. Pertukaran Informasi.

Kedua, perjanjian penggunaan wewenang pemerintahan (*publiekrechtelijke Bevoegdhedenovereenkomst*). Perjanjian ini dibuat apabila badan/pejabat pemerintahan yang satu bermaksud untuk memperjanjikan penggunaan kewenangan pemerintahan yang saling berkaitan antar kewenangan badan/pejabat pemerintahan yang satu dengan badan/pejabat pemerintahan yang lain. Perjanjian itu dibuat bisa dalam rangka untuk mewujudkan harmonisasi dan sinkronisasi kewenangan antar badan/pejabat pemerintahan dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Contoh dari perjanjian yang kedua ini adalah Nota Kesepahaman Nomor: 100.4.7/437/SJ Nomor 1 Tahun 2023 Nomor: NK/1/I2023 yang dibuat antara

Menteri Dalam Negeri, Kepala Kepolisian RI dan Jaksa Agung RI terkait penanganan laporan atau pengaduan masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pemberian informasi. Pada intinya, Nota Kesepahaman ini digunakan sebagai instrumen antar ketiga lembaga tersebut untuk membuat kesepakatan terkait pelaksanaan koordinasi, tindak lanjut dan sosialisasi oleh APIP dan APH dalam penanganan laporan atau pengaduan.

Ketiga, Perjanjian Kebijaksanaan menurut hukum privat (*Privaatrechtelijke beleidsovereenkomst*). Perjanjian ini lazimnya dilakukan antara Pemerintah dengan seseorang/badan hukum perbata terkait permasalahan tertentu. Perjanjian semacam inilah yang disebut sebagai menjadikan kebijakan publik sebagai obyek perjanjian (*palam facere consilium quod est pactum*). Hakikat perjanjian kebijaksanaan menurut Laica Marzuki adalah terutama menjadikan perbuatan perjanjian yang diadakan oleh badan atau pejabat tata usaha negara selaku sarana perwujudan kebijakan pemerintah (*de overeenkomst als beleidsovereenkomst*).⁸

Ketiga jenis perjanjian kebijaksanaan tersebut berbeda bentuk dan karakter hukumnya dengan tindakan pemerintah yang membuat perjanjian biasa menurut hukum perdata dengan obyek yang lazim dalam hukum privat, yaitu jual beli, sewa menyewa, dan perjanjian pengadaan barang/jasa pemerintah. Konsekuensi dari perjanjian semacam ini adalah kedudukan pemerintah dan akibat hukum yang ditimbulkan terletak di ranah hukum keperdataan yang tunduk pada kompetensi absolut peradilan umum untuk perkara perdata. Hal itu disebabkan tindakan hukum keperdataan dari pemerintah itu tidak dijalankan oleh organ pemerintahan, tetapi oleh badan hukumnya (*dat het civielrechtelijk handelen van de overheid niet geschiedt door "bestuursorgaan", maar door "rechtspersonen"*).⁹

⁸ W.Riawan Tjandra, Op.Cit., hal.52.

⁹ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara (edisi revisi), Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018, hal. 214.

Tabel 1. Perbedaan Perjanjian Kebijaksanaan dengan Perjanjian Pemerintah Menurut Hukum Perdata

Perjanjian Kebijaksanaan (<i>Beleidsvereenkomst</i>)	Perjanjian Pemerintah Menurut Hukum Perdata (<i>Civielrechtelijke Bestuursvereenkomst</i>)
Pemerintah tetap berkedudukan sebagai subyek hukum publik	Pemerintah bertindak sebagai subyek hukum privat
Akibat hukum yang timbul terletak di bidang hukum publik	Akibat hukum yang timbul terletak di bidang hukum perdata
Obyek perjanjian merupakan wewenang hukum publik	Obyek perjanjian merupakan benda/hak privat
Jika terjadi sengketa merupakan sengketa wewenang pemerintahan yang tunduk pada mekanisme hukum publik	Jika terjadi sengketa merupakan sengketa hukum keperdataan yang tunduk pada peradilan hukum perdata.

1. Kewenangan Mengadili Perjanjian Kebijaksanaan (Beleidsvereenkomst)

Laica Marzuki dalam tulisan yang dibuat pada tahun 1991 masih cenderung untuk meletakkan kewenangan mengadili perjanjian kebijaksanaan sebagai obyek sengketa di lingkungan peradilan umum untuk perkara Perdata yang diselesaikan oleh hakim-hakim peradilan umum. Pada saat itu, Laica Marzuki berpendapat bahwa memperjanjikan kebijakan tata usaha negara dapat memungkinkan kewenangan publik nienjadi pokok sengketa (*objectum litis, voorwerp in geschil*) yang tunduk pada kewenangan mengadili dari bakim-bakim perdata.¹⁰

Kelahiran UUAP meskipun dikritik bukan sebagai UU Hukum Administrasi Umum atau bukan hukum administrasi, tetapi hanya merupakan UU Administrasi Pemerintahan dengan konsep yang

¹⁰ Laica Marzuki, Kebijakan yang Diperjanjikan (*beleidsvereenkomst*), makalah dalam Seminar Sehari Menyambut Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara, tanggal 4 Maret 1991, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang.

membbingungkan¹¹, namun, telah memiliki pengaruh dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dan Hukum Administrasi Negara yang cukup signifikan. Salah satu pengaruh yang signifikan adalah dibentuknya Peraturan Mahkamah Agung RI No. 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Salah satu pertimbangan dibentuknya Perma tersebut adalah perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) merupakan tindakan pemerintahan sehingga menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan¹². Berdasarkan pertimbangan tersebut Pasal 2 Perma No. 2 Tahun 2019 mengatur 3 (tiga) hal. Pertama, perkara perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) merupakan kewenangan peradilan tata usaha negara. Kedua, Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintahan setelah menempuh upaya administratif sebagaimana dimaksud dalam UUAP dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. Ketiga, dalam hal peraturan perundang-undangan mengatur secara khusus upaya administratif, maka yang berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintahan adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan tingkat pertama.

Harus diakui bahwa Sejarah terbentuknya peradilan tata usaha negara di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari sejarah dan peranan peradilan umum untuk perkara perdata. Awal mula sistem hukum administrasi yang ada dalam sistem hukum Indonesia saat ini sebenarnya berangkat dari zaman

¹¹ Philipus Hadjon sebagaimana dikutip oleh A'an Effendi dan Sudarsono., Hukum Administrasi Belanda, Jakarta: Rajawali Pers, (2022), hal. 2.

¹² Lihat Bab Menimbang butir b Perma No. 2 Tahun 2019.

Hindia Belanda, meskipun pada saat itu belum dikenal hukum administrasi seperti Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai lembaga peradilan. Sengketa administrasi yang timbul pada saat itu diselesaikan oleh hakim perdata atau lembaga sejenis pengadilan.¹³ Setelah terbentuk secara struktural-institusional lembaga peradilan tata usaha negara, penyelesaian sengketa tata usaha negara diserahkan penyelesaiannya kepada peradilan tata usaha negara.

PTUN mengalami perluasan kompetensi absolut yang signifikan setelah diundangkannya UUAP yang memberikan wewenang kepada PTUN untuk mengadili objek sengketa di luar KTUN atau beschikking, yaitu tindakan administrasi atau bestuur handeling. Perluasan kompetensi PTUN dalam UUAP adalah: 1. PTUN diberi kewenangan untuk memeriksa dan mengadili tindakan administrasi (bestuurhandelingen) yang dilakukan Pejabat TUN. 2. PTUN diberi kewenangan berdasarkan Pasal 21 UUAP untuk menentukan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang oleh badan atau pejabat administrasi berdasarkan permohonan badan atau seorang pejabat administrasi, yang selanjutnya dikeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. 3. Kompetensi absolut PTUN berdasarkan UUAP menyangkut upaya administrasi. Pasal 76 Ayat (3) UUAP mengatur, “Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke PTUN”, dengan demikian setelah melalui upaya administratif menjadi kompetensi PTUN untuk mengadilinya¹⁴.

¹³ Ahmad Sodiqin dan Arif Wibowo, Menekuni Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia, *Jurnal Penelitian Multi Disiplin (JPM)*, Vol.2 No.1Februari (2023): h.41-42

¹⁴ Dewi Asimah. Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD). *ACTADIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*. Vol. 1. No. 1, (2020), hal 154-155.

Berdasarkan kewenangan yang diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara pada Pasal 2 Perma No. 2 Tahun 2019 yang melaksanakan Pasal 87 angka 1 UUAP tersebut, Pengadilan Tata Usaha Negara dapat mewajibkan kepada Pejabat Administrasi Pemerintahan untuk: a. melakukan Tindakan Pemerintahan; b. tidak melakukan Tindakan Pemerintahan; dan c. menghentikan Tindakan Pemerintahan. Kewenangan mengadili atas kedua kategori tindakan pemerintah tersebut kiranya didasarkan atas aspek subyek (*subiectum aspect*) dan aspek obyek (*object aspect*). Subyek dalam sengketa tersebut adalah Pemerintah yang melakukan tindakan faktual (*feitelijk handeling*) dan/atau perbuatan melawan hukum pemerintah (*onrechtsmatigoverheidsdaad*). Obyek yang disengketakan adalah tindak faktual dan/atau perbuatan melawan hukum yang dilakukan pemerintah.

Perjanjian pemerintah (*beleidsovereenkomst*) dalam ketiga kategori sebagaimana diuraikan di atas, menurut pendapat penulis juga memenuhi kedua kriteria dalam menentukan kompetensi absolut peradilan tata usaha negara guna mengadilinya. *Pertama*, ditinjau dari aspek subyeknya tindakan hukum dalam membuat perjanjian kebijaksanaan tersebut adalah badan/pejabat pemerintah. *Kedua*, obyek yang diperjanjikan juga masih berada dalam lingkup hukum publik yaitu wewenang-wewenang pemerintah (*bestuursbevoegdheden*). Kiranya, hal itu berbeda jika pemerintah bertindak dalam kapasitas sebagai subyek hukum perdata dalam membuat perjanjian pemerintah menurut hukum perdata (*civielrechtelijk bestuurscontract*). Dalam membuat perjanjian kebijaksanaan, pemerintah sepenuhnya masih bertindak sebagai subyek hukum publik dengan obyek yang diperjanjikanpun juga terletak dalam lingkup hukum publik, yaitu memperjanjikan sebuah kebijakan/kewenangan berdasarkan hukum publik (*sub iure publico auctoritate pignus*). Maka, agar konsisten dengan pembagian kewenangan mengadili (*distributio potestatum ad*

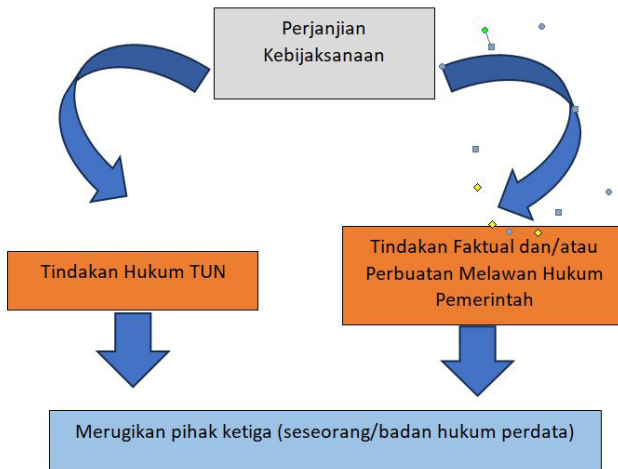
iudicem) bagi peradilan tata usaha negara, penulis berpendapat bahwa perjanjian kebijaksanaan (*beleidsvereenkomst*) harus diletakkan di ranah kewenangan mengadili dari Peradilan Tata Usaha Negara dengan pertimbangan unsur subyek dan obyek dalam menentukan wewenang mengadili Peradilan Tata Usaha Negara yang berkarakter hukum publik (*ius publicum character*).

Sehubungan dengan perjanjian kebijaksanaan, perjanjian tersebut dibuat dalam ranah hukum publik terkait dengan penggunaan wewenang hukum publik. Jika terjadi “wanprestasi” dalam perjanjian tersebut, salah satu pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan untuk diselesaikan di Peradilan Tata Usaha Negara. Namun, jika hal ini ditempuh dan sengketa tersebut terjadi antar organ/badan pemerintahan akan dapat berbenturan dengan pembatasan sengketa kewenangan yang terjadi antar badan/pejabat pemerintahan sebagaimana diatur pada Pasal 16 UUAP. Pasal 16 tidak memungkinkan sengketa kewenangan tersebut untuk diselesaikan oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan hanya bisa diselesaikan pada tingkat terakhir oleh Presiden (Pasal 16 ayat 4). Ketentuan tersebut menganut prinsip: *Lites inter officiales regiminis in ipso regimine resolvuntur* (sengketa antar pejabat pemerintah diselesaikan di lingkungan pemerintah sendiri). Sengketa mengenai perjanjian kebijaksanaan pada hakikatnya bisa mengarah pada sengketa kewenangan. Namun, jika akibat dari perjanjian kebijaksanaan yang dibuat tersebut ternyata timbul akibat hukum yang dinilai merugikan pihak ketiga (seseorang atau badan hukum perdata), sejauh pihak ketiga yang merasa dirugikan tersebut mengalami kerugian faktual sebagai akibat keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan sebagai konsekuensi dari pelaksanaan perjanjian kebijaksanaan itu, seyogyanya tidak tertutup saluran bagi pihak ketiga yang merasa dirugikan kepentingannya tersebut untuk mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Perluasan kewenangan mengadili bagi Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili sengketa yang timbul sebagai akibat dari pelaksanaan perjanjian kebijaksanaan juga dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) kategori akibat, *pertama*, kerugian akibat tindakan hukum yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintah yang mengeluarkan keputusan (*imperium consilium*) yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Misalnya, keputusan badan atau pejabat pemerintah untuk tidak melanjutkan laporan/pengaduan masyarakat yang dinilai merugikan bagi seseorang atau badan hukum perdata. *Kedua*, kerugian akibat tindakan faktual (*in esse actionem*) dan/atau perbuatan melawan hukum yang justru dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintah (*imperium violationes*) karena pelaksanaan perjanjian kebijaksanaan (*sapientia pactum*) tersebut. Harus ada lembaga peradilan yang mampu untuk menjadi institusi pemutus sengketa antara pemerintah dan rakyat sebagai perwujudan negara hukum. PTUN sebagai benteng terakhir dalam penyelesaian sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya harus mampu menegakkan hukum dan keadilan. PTUN harus mampu menjadi lembaga kontrol secara yuridis (*judicial control*) atas tindakan penyelenggara pemerintahan yang dinilai melanggar ketentuan administrasi (*maladministration*).¹⁵

¹⁵ Ceklil Setya Pratiwi, Shinta Ayu Purnamawati, Fauzi dan Christina Yulita Purbawati, *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), (2016), hal. 20.

Gambar. Potensi Akibat Hukum Perjanjian Kebijaksanaan



Apabila seseorang atau badan hukum perdata yang dirugikan mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara sehubungan dengan pelaksanaan dari sebuah perjanjian kebijaksanaan pintu masuk yang digunakan adalah sengketa tindakan faktual dan/atau perbuatan melawan hukum pemerintah berdasarkan Pasal 87 angka 1 UUAP jo Perma No. 2 Tahun 2019. Namun, tak terhindarkan bagi Hakim/Majelis Hakim PTUN untuk sampai pada penilaian mengenai perjanjian kebijaksanaan yang menjadi dasar dari tindakan hukum atau tindakan faktual dari badan atau pejabat pemerintah untuk melaksanakannya.

Pertanyaannya adalah apakah Peradilan Tata Usaha Negara memiliki wewenang untuk menilai keabsahan (*validitatem*) dari suatu perjanjian kebijaksanaan sebagai salah satu produk hukum tata usaha negara? Kebanyakan masyarakat Indonesia beranggapan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara memiliki cakupan yang sama seperti peradilan pada umumnya, akan tetapi tidak pada kenyataannya dikarenakan pada dasarnya Peradilan Tata Usaha Negara bagi sebagian masyarakat beranggapan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara tidak menarik serta kasus yang ditangani lebih sedikit dibandingkan dengan Peradilan

lainnya¹⁶. Perjanjian kebijaksanaan jelas tidak dapat diletakkan dalam sebuah rangkaian hierarki peraturan perundang-undangan, karena memang tidak memiliki karakter hukum sebagai sebuah peraturan perundang-undangan (*non leges lege*). Tetapi, tentunya suatu perjanjian kebijaksanaan juga tidak dapat dikelompokkan ke dalam kelompok keputusan tata usaha negara yang bersifat konkrit, individual dan final yang merupakan ciri esensial dari suatu Keputusan. Tetapi, kiranya tak berlebihan jika perjanjian kebijaksanaan dikelompokkan sebagai tindakan hukum administrasi badan atau pejabat pemerintahan dalam melakukan tindakan perjanjian (*pactum actio*) yang berkarakter sebagai suatu tindakan hukum pemerintah (*imperium legalis actio*). Perjanjian kebijaksanaan lazimnya digunakan untuk melakukan kerjasama antarbadan/pejabat pemerintah dalam penggunaan wewenang tata usaha negara tertentu yang bersifat spesifik. Dengan mengandaikan hal tersebut memiliki karakter konkrit, individual dan final, dapatkah perjanjian kebijaksanaan diletakkan sebagai varian dari keputusan tata usaha negara?

Berdasarkan uraian di atas, perjanjian kebijaksanaan dan implementasinya dapat memberikan manfaat bagi implementasi kewenangan badan atau pejabat pemerintah. Di sisi lain, perjanjian kebijaksanaan juga berpotensi menimbulkan akibat hukum yang dinilai merugikan bagi dua pihak, pertama, jika terjadi wanprestasi dari salah satu pihak (badan atau pejabat pemerintah) yang menandatangani perjanjian kebijaksanaan tersebut. Kedua, kerugian juga bisa dialami oleh seseorang atau badan hukum perdata akibat tindakan faktual (*inesse actionem*), tindakan hukum pemerintah (*imperium legalis actio*) atau bahkan perbuatan melawan hukum pemerintah (*imperium violationes*) sebagai implementasi dari perjanjian kebijaksanaan tersebut. Hal ini kiranya membuka ruang bagi kewenangan

¹⁶ Widyawati dan Arif Wibowo, PTUN Di Tengah Arus Demokratisasi (Meningkatkan Kepercayaan Masyarakat Terhadap PTUN), Artikel dalam SULTHANIYAH: Jurnal Ilmu Syariah, Hukum, Politik & Vol. 12 No. 1 Januari-Juni (2023): h. 18.

Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili ketiga hal itu jika dinilai menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata. Kiranya, jika memungkinkan adanya perluasan kewenangan dari Peradilan Tata Usaha Negara, perjanjian kebijaksanaan sebagai sebuah produk hukum administrasi negara juga dapat diuji keabsahannya (*validitatem*) di Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan mengenai pengertian, ruang lingkup dan karakteristik dari perjanjian kebijaksanaan dan implementasinya dapat disimpulkan bahwa perluasan kewenangan mengadili Peradilan Tata Usaha Negara untuk menguji keabsahan (*validatem*) dari suatu perjanjian kebijaksanaan dan implementasinya dalam bentuk tindakan faktual, tindakan hukum maupun jika terjadi perbuatan melawan hukum pemerintah yang dinilai merugikan pihak ketiga (seseorang atau badan hukum perdata).

Saran-saran

Sehubungan dengan pembahasan sebagaimana telah diuraikan di atas, diperlukan adanya beberapa tindak lanjut pertama, perlu ada kajian dari Mahkamah Agung terhadap potensi akibat-akibat hukum yang ditimbulkan dari adanya perjanjian kebijaksanaan tersebut dalam bentuk tindakan faktual, tindakan hukum dan atau potensi terjadinya perbuatan melawan hukum pemerintah. Kedua, berdasar kajian tersebut perlu dibuat Peraturan Mahkamah Agung mengenai perluasan kewenangan mengadili Peradilan Tata Usaha Negara terkait perjanjian kebijaksanaan dan implementasinya.

Daftar Pustaka

Buku-buku :

- Effendi, A'an dan Sudarsono, *Hukum Administrasi Belanda*, Jakarta: Rajawali Pers, 2022.
- Haan, P de. Drupsteen, dan Vernhout, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat, deel 1, Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium*, Deventer Nederlands: Kluwer, 1989.
- Setya Pratiwi, Cekli, Shinta Ayu Purnamawati, Fauzi dan Christina Yulita Purbawati, *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2016.
- Harahap, M. Yahya, *Hukum Acara Perdata, Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Cetakan Keenambelas, Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara (edisi revisi)*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018.
- Tjandra, W. Riawan, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, 2022.

Makalah, Jurnal, Tesis dan Internet :

- Asimah, Dewi, Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual (*Onrechtmatige Overheidsdaad*/OOD). ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan. Vol. 1. No. 1, (2020), : [http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/issue/archive h.152-170](http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/issue/archive/h.152-170).
- Marzuki, Laica, Kebijakan yang Diperjanjikan (*beleidsvereenkomst*), makalah dalam Seminar Sehari Menyambut Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara, tanggal 4 Maret 1991, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang.

- Nur Khasanah, Yunita, Sabiila Yasarhah dan Yuli Febrianti, Analisis Yuridis Tindakan Administrasi Pemerintah Terhadap Pemblokiran Akses SABH (Studi Putusan PTUN Jakarta Nomor 199/G/TF/2022/PTUN.JKT), artikel dalam *Jurnal Hukum dan HAM Wara Sains* Vol. 1, No. 02, Desember (2022). <https://doi.org/10.58812/jhhws.v1i02> h. 58 -63.
- Prahassacitta, Vidya, Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Yuridis, artikel dalam: <https://business-law.binus.ac.id/2019/08/25/penelitian-hukum-normatif-dan-penelitian-hukum-yuridis/> (diakses tanggal 17-8-2023).
- Prasetyo, Eko, Perluasan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pelayanan Publik (Sebuah Kajian Perbandingan), Tesis pada Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, tidak diterbitkan, 2019.
- Rudy Calvin Sinaga, Paulus dan Anna Erliyana, Relevansi Teori Oplossing dalam Penanganan Sengketa Terkait Keputusan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, Nomor 2, Juni (2022), <https://doi.org/10.31078/jk1928> p.431-455.
- Sodiqin, Ahmad dan Arif Wibowo, Menekuni Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia, *Jurnal Penelitian Multi Disiplin (JPM)*, Vol.2 No.1 Februari (2023), <https://doi.org/10.58705/jrpm.v2i1.98> h.40 - 44.
- Wahyunadi, H.Yodi Martono, Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia, artikel dalam: https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/berita/daftar_artikel/Kompetensi%20Pengadilan%20Tata%20Usaha%20Negara%20Dalam%20Sistem%20Peradilan%20Di%20Indonesia.pdf (diakses tanggal 17-8-2023).

Widyawati dan Arif Wibowo, PTUN Di Tengah Arus Demokratisasi (Meningkatkan Kepercayaan Masyarakat, Terhadap PTUN), Artikel dalam SULTHANIYAH: Jurnal Ilmu Syariah, Hukum, Politik & Pemerintahan Vol. 12 No. 1 Januari-Juni (2023): <https://journal.iaisambas.ac.id/index.php/al-sulthaniyah>, h. 12 – 26.

Peraturan Perundang-undangan :

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Tahun 2014 No. 292, Tambahan Lembaran Negara No. 1268.

Peraturan Mahkamah Agung RI No. 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

MEMPERTANYAKAN SIFAT FINAL DAN MENGIKAT PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM SENGKETA PROSES PEMILIHAN UMUM

Dzikry Gaosul Ashfiya, S.H., M.H.¹, Dwi Gustiani Faszah Siregar, S.H.²

¹Analisis Perkara Peradilan pada PTUN Jakarta
Email: dzikri522@gmail.com

²Analisis Perkara Peradilan pada PTUN Jakarta
Email: dwigustianifzsh@gmail.com

Abstrak

Konsep *electoral justice* yang dilegitimasi dalam kerangka hukum Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia telah menentukan mekanisme penyelesaian sengketa proses Pemilu melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam tahapan penetapan Partai Politik Peserta Pemilu, penetapan Daftar Calon Tetap Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Dalam penyelesaian sengketa tersebut, dikehendaki bahwa Putusan PTUN bersifat final dan mengikat sehingga berkonsekuensi langsung memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dan tidak dapat dilakukan upaya hukum apapun. Namun ironisnya, praktik empiris terkini pada penyelesaian sengketa proses Pemilu di PTUN Jakarta justru malah memperlihatkan kontradiksinya, sehingga perlu dipertanyakan sifat final dan mengikat tersebut. Sebagai penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, dan konseptual, artikel ini bertujuan untuk mendiskusikan terlebih dahulu bagaimanakah makna dari sifat final dan mengikat Putusan PTUN

dalam sengketa proses Pemilu, untuk selanjutnya menemukan implikasi dari norma pengaturan dalam Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 mengenai sifat final dan mengikat Putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu terhadap praktiknya di PTUN Jakarta. Secara konklusif, hasil penelitian dalam artikel ini menunjukkan bahwa konsekuensi yuridis dari makna final dan mengikat putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu adalah langsung memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht*) sejak saat diucapkan dan tidak ada upaya hukum apapun yang dapat ditempuh. Selanjutnya sebagai sebuah refleksi kritis, artikel ini menemukan bahwa ketidaktegasan dan ketidakjelasan norma pengaturan dalam Undang-Undang Pemilu mengenai sifat final dan mengikatnya Putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu, memiliki implikasi yang sangat berarti sebagaimana yang terlihat dalam praktiknya di PTUN Jakarta.

Kata Kunci: *Final dan Mengikat; Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara; Sengketa Proses Pemilihan Umum.*

Abstract

*The electoral justice concept that is legitimized within the electoral legal framework in Indonesia has determined a mechanism for resolving electoral process disputes through the State Administrative Court in the stage of determining the Election Contesting Political Parties, determination of the Final List of Candidates for Members of The House of Representative, Regional Representative Council, and the determination of the Presidential and Vice Presidential Candidate Pairs. In the resolving the dispute, it is desired that the State Administrative Court Decision be final and binding so that the immediate consequences have permanent legal force (*inkracht*) and cannot take any legal action. However, ironically, the current empirical practice on electoral process dispute at the Jakarta State Administrative Court actually shows contradictions, so it is necessary to question its final and binding nature. As a normative legal research*

with statutory, case, and conceptual approaches, this article aims to first discourse the meaning of the final and binding nature of the State Administrative Court Decision in the electoral process disputes, to further determine whether the implications of regulatory norms in Law Number 7 of 2017 concerning Elections regarding the final and binding nature of the State Administrative Court Decision in the electoral process disputes. Conclusively, the results of the research in this article show that the juridical consequence of the final and binding nature of the State Administrative Court Decision in the electoral process disputes is that they immediately acquire permanent legal force (inkracht) from the moment they are pronounced and there are no legal actions that can be taken. Furthermore, as a critical reflection, this article finds that the lack of clarity of regulatory norms in the Election Law regarding the final and binding nature of the State Administrative Court Decision in the electoral process disputes, has very significant implications as seen in practice at the Jakarta State Administrative Court.

Keywords: *Final and Binding; State Administratif Court Decision; Electoral Process Disputes.*

Latar Belakang

Kerangka hukum Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia yang melegitimasi konsep “*electoral justice*” telah menentukan mekanisme dan proses penyelesaian terhadap pelanggaran dan sengketa yang mungkin terjadi selama penyelenggaraan Pemilu.¹ Dalam konteks ini, permasalahan hukum Pemilu yang secara umum dikelompokkan menjadi 2 (dua) kategori besar pelanggaran dan sengketa Pemilu, terbagi ke dalam beberapa segmentasi dalam proses penegakan hukumnya. Secara normatif, Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 mengklasifikasikannya ke dalam 6 (enam) jenis, yaitu: (1)

¹ Zulkifli Aspan dan Wiwin Suwandi, “Analisis Final dan Mengikat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum”, *Jurnal APHTN-HAN Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara - Hukum Administrasi Negara*, Volume 1, Nomor 1, Januari 2022, hlm. 93.

pelanggaran tindak pidana Pemilu², (2) pelanggaran administratif Pemilu³, (3) pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu⁴, (4) sengketa proses Pemilu⁵, (5) sengketa tata usaha negara Pemilu⁶, dan (6) perselisihan hasil Pemilu⁷. Hal mana terhadap setiap jenis pelanggaran dan sengketa Pemilu tersebut, telah diatur bagaimana cara mengajukan gugatan/laporan/pengaduan, lembaga mana yang diberikan kewenangan untuk menangani dan menyelesaikannya, serta berapa lama batasan waktu dalam penanganan dan penyelesaian setiap jenis pengaduan/laporan/gugatan itu.⁸

² Yaitu “tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemilu”.

³ Pasal 460 Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 mendefinisikannya sebagai “pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu”, dan Pasal 461 menentukannya menjadi kewenangan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menyelesaikannya.

⁴ Pasal 456 Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 mendefinisikannya sebagai “pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu”, dan Pasal 457 menentukannya menjadi kewenangan DKPP untuk menyelesaikannya.

⁵ Pasal 466 Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 mendefinisikannya sebagai “sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota”. Adapun berdasarkan Pasal 467, 468, dan 470, ditentukan bahwa lembaga yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikannya adalah Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota, serta Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁶ Pasal 470 ayat (1) Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 mendefinisikannya sebagai “sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau partai politik calon peserta Pemilu, atau bakal pasangan calon dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota” dan menentukannya menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁷ Pasal 473 Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 mendefinisikannya sebagai “perselisihan antara KPU dan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Dalam hal penetapan perolehan suara hasil Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu. Adapun dalam hal penetapan perolehan suara hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah yang dapat mempengaruhi penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden”. Berdasarkan Pasal 474 dan 475, ditentukan bahwa lembaga yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikannya adalah Mahkamah Konstitusi.

⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Pemilihan Umum*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2020), hlm. 43.

Dari segmentasi proses penegakan hukum Pemilu tersebut, secara limitatif diskursus pembahasan dalam artikel ini akan terfokus pada sengketa proses Pemilu atau sengketa tata usaha negara Pemilu yang memberikan kewenangan penanganan dan penyelesaiannya melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dalam hal ini, Undang-Undang Pemilu telah menentukan klasifikasinya ke dalam 3 (tiga) jenis tahapan, yaitu pada saat penetapan Partai Politik Peserta Pemilu, pada saat penetapan Daftar Calon Tetap Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, serta pada saat penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden.⁹ Ketiganya ditujukan kepada mereka yang dinyatakan tidak lolos verifikasi dan tidak ditetapkan sebagai peserta Pemilu, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan/atau KPU Kabupaten/Kota.

Perihal penyelesaian sengketa proses Pemilu melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, terdapat hal unik dan menarik yang akan menjadi fokus pembahasan dalam artikel ini, yaitu Putusan PTUN yang dikehendaki bersifat final dan mengikat langsung pada pengadilan tingkat pertama dan tentunya juga menjadi yang terakhir. Hal demikian sebagaimana Pasal 471 ayat (7) Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 menegaskan, "*Putusan pengadilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain*". Sebagai peraturan pelaksanaannya, kemudian Mahkamah Agung melalui PERMA Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara, memberikan penegasan norma terhadap sifat final dan mengikat putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu dimana Pasal 13 ayat (5) menegaskan, "*Putusan pengadilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum banding, kasasi atau peninjauan kembali*".

⁹ Lihat Pasal 470 ayat (2) huruf a, b, dan c Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017.

Secara sederhana, dari ketentuan normatif tersebut tentu dapat dengan mudah dipahami bahwa putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu yang dikehendaki langsung bersifat final dan mengikat memiliki konsekuensi berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) sejak saat diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Terhadap putusan tersebut, tentu tidak dimungkinkan untuk diajukannya upaya hukum apapun. Namun ironisnya, praktik empiris yang terjadi dewasa ini pada penyelenggaraan tahapan Pemilu tahun 2024 justru malah memperlihatkan kontradiksinya. Hal mana terhadap putusan PTUN Jakarta dalam sengketa proses Pemilu berkenaan dengan penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2024 yang baru saja berlalu, diajukan upaya hukum Peninjauan Kembali oleh 3 (tiga) Partai Politik yang dinyatakan tidak lolos verifikasi sehingga tidak ditetapkan sebagai Peserta Pemilu oleh KPU.¹⁰ Kondisi inilah yang kemudian menjadi perlu dipertanyakan bagaimana dengan sifat “final dan mengikat” tersebut yang dalam realitanya tidaklah final. Sehingga, atas dasar hal tersebut penulisan artikel ini menjadi menarik dan memiliki daya tariknya tersendiri mengingat kekinian kondisi serta kebaruan solusi dan pemikiran yang ditawarkan.

Secara kontradiktif, kondisi seperti ini tentu saja hanya akan menyebabkan tidak adanya kepastian hukum bagi para pihak mengingat sifat “final dan mengikat” putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu sejatinya mengarah pada keinginan untuk segera mengakhiri sengketa dan mewujudkan kepastian hukum bagi para pihak pencari keadilan. Dengan demikian, sejak saat diucapkannya dalam sidang terbuka untuk umum, maka putusan tersebut telah berkekuatan hukum

¹⁰ Sengketa proses Pemilu tersebut sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Nomor 518 Tahun 2022 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD dan Partai Politik Lokal Aceh Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2024 tanggal 14 Desember 2022. Adapun uraian selengkapnya mengenai pokok sengketa dan pengajuan upaya hukumnya akan disajikan pada poin pembahasan dalam artikel ini.

tetap (*inkracht*) dan oleh karenanya tidak ada lagi kesempatan bagi para pihak untuk menempuh upaya hukum apapun termasuk Peninjauan Kembali. Tidak adanya upaya hukum lebih lanjut ini sesungguhnya bertujuan agar putusan tersebut dapat langsung menyelesaikan persoalan dan memberikan kepastian hukum dengan cepat sesuai dengan prinsip peradilan cepat dan sederhana. Selain itu, juga sesuai dengan prinsip penyelenggaraan Pemilu yang mengharuskan penyelesaian sengketa proses Pemilu dengan cepat mengingat dalam setiap tahapan-tahapan penyelenggaraannya terikat dengan jadwal dan waktunya masing-masing.

Penulisan artikel ini akan diawali dengan diskursus teoretis mengenai sifat final dan mengikatnya suatu putusan pengadilan. Dalam diskursus ini, akan dipadukan makna etimologis dan terminologis frasa “final dan mengikat” sifat suatu putusan pengadilan dengan pandangan para ahli (doktrin) dan ketentuan normatifnya dalam peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, artikel ini akan mendiskusikan praktik empiris penyelesaian sengketa proses Pemilu di PTUN Jakarta baik pada penyelenggaraan tahapan Pemilu tahun 2019 yang sudah berlalu, maupun yang kini sedang berjalan pada penyelenggaraan tahapan Pemilu tahun 2024 termasuk dalam hal pengajuan upaya hukumnya. Secara dialektis dengan mengacu pada diskursus teoretis dan praktik empirisnya, artikel ini selanjutnya akan memberikan refleksi kritis atas praktik pengajuan upaya hukum terhadap putusan PTUN Jakarta dalam sengketa proses Pemilu yang dikehendaki bersifat final dan mengikat. Hal ini dilakukan dalam rangka memberikan saran perbaikan terhadap penyelesaian sengketa proses Pemilu di masa-masa yang akan datang.

Perumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang tersebut, rumusan masalah yang hendak penulis kaji dan temukan jawabannya dalam artikel ini adalah sebagai berikut: *Pertama*, bagaimanakah makna dari sifat final dan mengikat Putusan PTUN dalam Sengketa Proses Pemilu; *Kedua*, bagaimanakah implikasi dari norma pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengenai sifat final dan mengikat Putusan PTUN dalam Sengketa Proses Pemilu terhadap praktik penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di PTUN Jakarta.

Metode Penelitian

Penulisan artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang menjadikan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan sebagai bahan hukum primer, serta literatur hukum lainnya dalam kepustakaan hukum tata negara dan hukum administrasi negara sebagai bahan hukum sekunder. Adapun alat pengumpulan data dalam penulisan artikel ini adalah studi dokumen atau literatur kepustakaan dengan metode analisis yang bersifat kualitatif. Sedangkan tipologi penulisan artikel ini bersifat preskriptif-analitis yang akan memadukan diskursus teoretis dengan praktik empiris mengenai sifat final dan mengikat Putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu dan pengajuan upaya hukum terhadapnya, untuk selanjutnya merefleksikan secara kritis dalam rangka perbaikan penyelesaian sengketa proses Pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara pada tahapan-tahapan penyelenggaraan Pemilu selanjutnya.

Dalam rangka menjawab pokok permasalahan yang sedang dikaji, penulisan artikel ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) dengan melihat secara empiris praktik penyelesaian sengketa proses Pemilu di PTUN Jakarta dan

memahami *ratio decidendi* Putusan PTUN Jakarta dalam kasus-kasus sengketa proses Pemilu yang diajukan kepadanya, serta melihat praktik empiris pengajuan upaya hukum terhadapnya yang mana baik secara teoretis maupun normatif Putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu tersebut bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum apapun. Selain itu, penulisan artikel ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dalam membangun suatu konsep hukum mengenai sifat final dan mengikat suatu putusan pengadilan dengan berdasar pada pandangan para ahli atau doktrin hukum. Hal-hal demikian dilakukan dalam rangka memperkuat argumentasi hukum yang penulis bangun sebagai upaya menemukan jawaban dan memecahkan persoalan yang sedang penulis tangani dalam penulisan artikel ini.

Diskursus Teoretis Sifat Final dan Mengikat suatu Putusan Pengadilan

Secara etimologis, jika mengacu pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “final” bermakna tahapan (babak) terakhir dari rangkaian pemeriksaan (pekerjaan, pertandingan), sedangkan kata “mengikat” bermakna menguatkan (mencengkam).¹¹ Bertolak dari makna etimologis tersebut, maka secara terminologis kata “final” dapat dimaknai bahwa penyelesaian sengketa telah selesai dan berakhir, sedangkan kata “mengikat” dapat bermakna memaksa dan sebagai sesuatu yang harus dijalankan oleh pihak yang diwajibkan untuk itu. Jika dikaitkan dengan sifat final dan mengikat suatu putusan pengadilan, maka dapat bermakna bahwa telah ada kepastian hukum atas suatu sengketa dan oleh karenanya tertutuplah segala kemungkinan untuk menempuh upaya hukum lainnya.¹² Selaras dengan hal

¹¹ Departemen Pendidikan Nasional dan Balai Pustaka, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pustaka, 2001), hlm. 317.

¹² Malik, “Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 1, April 2009, hlm. 81-82.

tersebut, Bambang Sutiyoso memaknai putusan final sebagai sebuah putusan yang merupakan upaya pertama (*the first resort*) sekaligus upaya terakhir (*the last resort*) bagi para pencari keadilan.¹³

Berbicara mengenai sifat final dan mengikat suatu putusan pengadilan, dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dikehendaki bersifat final dan mengikat. Hal ini sebagaimana ditegaskan secara normatif dalam Pasal 471 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017) yang berbunyi: “*Putusan pengadilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.*”¹⁴ Sebagai peraturan pelaksanaannya, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara (PERMA 5/2017) mempertegas kembali sifat final dan mengikat tersebut pada Pasal 13 ayat (5) yang berbunyi: “*Putusan pengadilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum banding, kasasi atau peninjauan kembali.*”¹⁵

Dari ketentuan normatif tersebut dikaitkan dengan makna etimologis dan terminologis sifat final dan mengikat suatu putusan pengadilan, dapat ditarik suatu benang merah bahwa putusan PTUN pada sengketa proses Pemilu yang dikehendaki bersifat final dan mengikat, sesungguhnya langsung memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht*) sejak saat diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum serta tidak ada upaya hukum

¹³ Bambang Sutiyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 160.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 471 ayat (7).

¹⁵ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pasal 13 ayat (5).

apapun yang dapat ditempuh setelahnya, baik upaya hukum biasa maupun upaya hukum luar biasa.¹⁶ Secara yuridis, ketentuan mengenai sifat final dan mengikatnya putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu memiliki konsekuensi bahwa putusan PTUN tersebut langsung mempunyai akibat hukum yang jelas dan tegas. Secara konseptual, konsekuensi dan akibat hukum dari putusan pengadilan yang bersifat final dan mengikat antara lain yaitu: (1) terwujudnya kepastian hukum, (2) dapat langsung dilakukannya eksekusi, dan (3) bersifat memaksa, yaitu memaksa semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara termasuk badan-badan peradilan sehingga terikat untuk melaksanakan putusan sebagaimana mestinya.¹⁷

Dalam diskursus teoretis, terhadap keberlakuan putusan PTUN itu sendiri melekat sifat *erga omnes*, yang artinya berlaku bagi siapa saja, tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa. Sehubungan dengan itu, Bagir Manan berpendapat bahwa putusan *erga omnes* adalah putusan yang akibat-akibat hukumnya berlaku juga bagi semua perkara yang mengandung persamaan yang mungkin terjadi di masa yang akan datang.¹⁸ Sedangkan Philipus M. Hadjon memandang asas *erga omnes* sebagai asas yang merupakan sifat kekuatan mengikat dari putusan PTUN yang pada dasarnya adalah untuk menegakkan hukum publik yaitu hukum administrasi yang mana sifat dari hukum publik itu adalah berlakunya untuk umum dan mengikat bagi siapapun.¹⁹ Dari dialektika teoretis konseptual tersebut, terlihat makna *erga*

¹⁶ Fajar Laksono, *Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-X/2012 tentang Sekolah Bertaraf Internasional (SBI)/Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI)*, (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013), hlm. 4.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, "Pengenalan tentang DKPP untuk Penegakan Hukum", disampaikan dalam forum Rapat Pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia di Jakarta pada Februari 2013.

¹⁸ Lihat dalam Antoni Putra, "Sifat Final dan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Yudisial*, Volume 14, Nomor 3, Desember 2021, hlm. 298.

¹⁹ Philipus M. Hadjon, "Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (*Introduction to the Indonesia Administrative Law*)", (Yogyakarta: Gadjah Mada University, 2002), hlm 313.

omnes sebagai suatu kekuatan hukum dari Putusan PTUN yang bersifat mengikat bagi siapapun, baik terhadap pihak-pihak yang bersengketa maupun yang tidak bersengketa.

Konsepsi teoretis demikian sejatinya berangkat dari konsep sengketa tata usaha negara itu sendiri yang dalam diskursus hukum administrasi negara termasuk ke dalam sengketa hukum publik yang menyangkut pelaksanaan dari suatu wewenang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Badan dan/atau Pejabat TUN. Oleh karena sengketa TUN merupakan sengketa hukum publik, maka putusan hakim PTUN pada dasarnya memiliki sifat atau karakteristik hukum publik sehingga tidak hanya berlaku dan mengikat bagi pihak-pihak yang berperkara. Berbeda halnya dengan putusan hakim perdata yang hanya berlaku dan mengikat bagi pihak-pihak yang berperkara mengingat sifat dan karakteristik privat dari sengketa perdata itu sendiri antara kedua belah pihak (*inter partes*). Dengan demikian, putusan hakim PTUN bersifat *erga omnes* yang mengikat semua pihak termasuk pihak-pihak yang tidak berperkara sekalipun.²⁰ Sifat *erga omnes* dari putusan hakim PTUN ini juga dikarenakan, baik subjek yang bersengketa (*subjectum litis*) maupun objek yang dipersengketakan (*objectum litis*) memiliki sifat atau karakteristik hukum publik, sehingga hakim dalam diktum putusannya menyatakan agar pihak-pihak tertentu, baik yang diikutsertakan pada salah satu pihak maupun yang tidak, untuk mentaati putusan pengadilan (PTUN) tersebut.²¹

Perihal putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu, dikaitkan dengan sifat aslinya yang *erga omnes*, sesungguhnya semakin memperkuat konsekuensi, akibat hukum, dan kekuatan hukum putusan PTUN tersebut yang seketika langsung berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) sejak saat diucapkannya

²⁰ Antoni Putra, *Op. cit.*, hlm. 298.

²¹ Widodo Ekatjahjana, "Mencermati Ratio Decidendi MK dalam Putusan Nomor 122/PUU-VII/2009 Tentang Penderogasian Norma Hukum dan Sifat Putusan PTUN", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 5, Oktober 2010, hlm. 10.

dalam sidang terbuka untuk umum sehingga tidak dimungkinkan adanya pengajuan upaya hukum apapun di samping putusannya yang bersifat mengikat bagi siapapun. Kendati demikian, perihal sifat final dan mengikatnya suatu putusan pengadilan, ada pandangan berbeda yang mengatakan bahwa terhadap putusan yang bersifat final dan mengikat, hanya dapat dilakukan upaya hukum peninjauan kembali sebagai upaya hukum luar biasa.²² Hal demikian mengingat diferensiasinya dengan banding atau kasasi sebagai upaya hukum biasa yang harus dikaitkan dengan prinsip kepastian hukum, yaitu dengan menentukan limitasi waktu dalam pengajuannya. Sehingga, ketentuan yang menjadi syarat dapat ditempuhnya upaya hukum biasa di samping terkait dengan kebenaran materiil yang hendak dicapai, juga terkait dengan persyaratan formal adanya tenggang waktu tertentu setelah putusan tersebut diketahui oleh para pihak.²³

Adapun perihal peninjauan kembali sebagai upaya hukum luar biasa, sejatinya bertujuan untuk menemukan keadilan dan kebenaran materiil sehingga tidak dapat dibatasi oleh waktu atau suatu ketentuan formalitas.²⁴ Upaya hukum peninjauan kembali merupakan suatu wadah bagi para pencari keadilan untuk mendapatkan keadilan atas dasar ditemukannya *novum* (fakta atau keadaan baru yang substansial yang ditemukan setelah suatu proses hukum selesai dilakukan) ataupun karena kekhilafan hakim atau kekeliruan yang nyata.²⁵ Oleh karena itu, demi kebenaran dan keadilan setiap putusan hakim perlu dimungkinkan untuk diperiksa ulang, agar kekeliruan atau kekhilafan yang terjadi dapat diperbaiki.²⁶ Konsep demikian

²² Lihat M. Lutfi Chakim, "Mewujudkan Keadilan Melalui Upaya Hukum Peninjauan Kembali Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015, hlm. 339.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Antoni Putra, *Op. cit.*, hlm. 303.

²⁶ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1998), hlm. 168.

selaras dengan konsep peninjauan kembali sebagai koreksi putusan demi keadilan (*corrective justice*).²⁷ Dalam hal ini, peninjauan kembali dikategorikan sebagai upaya hukum luar biasa karena mempunyai keistimewaan, artinya dapat digunakan untuk membuka kembali (mengungkap) suatu putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*).²⁸

Dari serangkaian uraian mengenai diskursus teoretis tersebut di atas, artikel ini selanjutnya akan melihat secara empiris praktik pengajuan upaya hukum terhadap putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu yang terjadi dewasa ini. Mengingat sebagaimana telah terurai bahwa secara teoretis dan konseptual putusan *a quo* telah final dan mengikat, namun dalam praktiknya masih dilakukan upaya hukum Peninjauan Kembali oleh pihak-pihak yang merasa belum puas. Padahal, jika dicermati dengan seksama mengacu pada UU 7/2017, PERMA 5/2017, serta pendapat ahli terkait sifat “final dan mengikat” Putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu yang sejatinya haruslah dianggap sebagai putusan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) sejak saat diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, pengajuan upaya hukum apapun termasuk Peninjauan Kembali tidaklah dapat dibenarkan. Pengajuan upaya hukum Peninjauan Kembali terhadap putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu sejatinya telah mengingkari sifat final dan mengikat serta sifat *erga omnes* dari putusan PTUN itu sendiri. Hal ini tentu saja hanya akan menyebabkan ketidakpastian hukum atas putusan PTUN tersebut.

²⁷ Irhamto, dkk., “Dasar Pertimbangan Majelis Hakim Agung terhadap Diterima dan Dikabulkannya Upaya Hukum Peninjauan Kembali pada Putusan Nomor 175 PK/TUN/2016 serta Penerapan Upaya Hukum Keputusan Fiktif Positif di PTUN dikaitkan dengan Implikasinya terhadap Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Hukum Doctrinal*, Volume 8, Nomor 1, Maret 2023, hlm. 100.

²⁸ Tim Pengkaji Pusat Litbang, *Problematika Penerimaan Peninjauan Kembali dan Grasi dalam Penegakan Hukum*, (Jakarta: Puslitbang Kejaksaan RI, 2006), hlm. 8. Lihat juga dalam Ristu Darmawan, “Upaya Hukum Luar Biasa Peninjauan Kembali Terhadap Putusan Bebas Dalam Perkara Pidana”, *Tesis*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012, hlm. 22.

Praktik Empiris Pengajuan Upaya Hukum terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Proses Pemilu

Dalam konteks terkini pada penyelenggaraan tahapan Pemilu Tahun 2024, khususnya pada tahapan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD yang baru berlalu, terhadap Keputusan KPU Nomor 518 Tahun 2022 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD dan Partai Politik Lokal Aceh Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2024 tanggal 14 Desember 2022²⁹, diajukan gugatan pada PTUN Jakarta oleh beberapa partai politik calon peserta Pemilu yang dinyatakan tidak lolos verifikasi sehingga tidak ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2024, dengan data perkara sebagai berikut:

²⁹ Dalam perkembangannya, Keputusan KPU 518/2022 telah diubah dengan Keputusan KPU 551/2022 pasca Putusan Bawaslu RI Nomor 006/PS.REG/BAWASLU/XII/2022 tanggal 20 Desember 2022, yang pada intinya menetapkan dan menambahkan Partai Ummat sebagai partai politik peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD tahun 2024.

No	Nomor Perkara	Pengugat	Tergugat	Objek Gugatan	Amar Putusan
1.	4/G/SPPU/2023/ PTUN.JKT	Partai Masyumi	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 518 Tahun 2022 tanggal 14 Desember 2022	Menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima
2.	5/G/SPPU/2023/ PTUN.JKT	Partai Pergerakan Kebangkitan Desa (PERKASA)	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 518 Tahun 2022 tanggal 14 Desember 2022	Menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima
3.	25/G/SPPU/2023/ PTUN.JKT	Partai Negeri Daulat Indonesia (PANDAI)	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 518 Tahun 2022 tanggal 14 Desember 2022	Menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima
4.	181/G/SPPU/2023/ PTUN.JKT	Dewan Pimpinan Pusat Partai Rakyat Adil Makmur (DPP PRIMA)	KPU RI	Berita Acara Nomor 645/PL.01.1-BA/05/2023 Tentang Rekapitulasi Hasil Verifikasi Keanggotaan Terhadap Hasil Analisa Potensi Ganda Dan Potensi Tidak Memenuhi Syarat Anggota Partai Politik Hasil Perbaikan Partai Politik Calon Peserta Pemilihan Umum, tanggal 16 April 2023	Menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima

5.	455/G/SPPU/2022/ PTUN.JKT	Dewan Nasional Keadilan Persatuan (DPN PKP)	Pimpinan Partai dan Partai (DPN PKP)	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 518 Tahun 2022 tanggal 14 Desember 2022	Menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima
6.	456/G/SPPU/2022/ PTUN.JKT	Partai Republik		KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 518 Tahun 2022 tanggal 14 Desember 2022	Menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima
7.	463/G/SPPU/2022/ PTUN.JKT	Dewan Pusat Berkarya	Pimpinan Partai	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 518 Tahun 2022 tanggal 14 Desember 2022	Menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima
8.	464/G/SPPU/2022/ PTUN.JKT	Partai Rakyat Indonesia (PARSINDO)	Swara Indonesia	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 518 Tahun 2022 tanggal 14 Desember 2022	Menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima
9.	468/G/SPPU/2022/ PTUN.JKT	Dewan Pusat Adil Makmur (DPP PRIMA)	Pimpinan Partai Rakyat	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 518 Tahun 2022 tanggal 14 Desember 2022	Menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima

Sumber: Data Diolah Penulis dari Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SIPP) PTU

Uniknya, dari 9 (sembilan) perkara yang terklasifikasi sebagai Sengketa Proses Pemilihan Umum (SPPU) pada tahapan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD sebagaimana terurai dalam tabel di atas, terdapat 3 (tiga) perkara yang dimohonkan upaya hukum Peninjauan Kembali (PK) kepada Mahkamah Agung, dengan uraian masing-masing sebagai berikut:³⁰

1. Perkara Nomor 455/G/SPPU/2022/PTUN.JKT

Dalam *ratio decidendi*-nya, Majelis Hakim pada perkara Sengketa Proses Pemilu Nomor 455/G/SPPU/2022/PTUN.JKT menilai bahwa Penggugat (Partai Keadilan dan Persatuan) tidak memiliki hubungan hukum (*rechtbetrekking*) langsung dengan objek sengketa karena sebelumnya telah dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) sebagai Peserta Pemilu pada saat mengikuti verifikasi administrasi perbaikan sebagai tindak lanjut Putusan Bawaslu RI, yang tertuang dalam Pengumuman Nomor 12/PL.01.1-Pu/05/2022 tentang Rekapitulasi Hasil Verifikasi Administrasi Partai Politik Calon Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD sebagai tindak lanjut Putusan Bawaslu RI terhadap Partai Keadilan dan Persatuan, Partai Rakyat Adil Makmur, Partai Republik, Partai Swara Rakyat Indonesia dan Partai Republik Indonesia, tertanggal 18 November 2022. Sebagai konsekuensinya, Penggugat dinilai tidak mempunyai kepentingan hukum (*rechtbelang*) yang dirugikan sebagai akibat langsung dari diterbitkannya objek sengketa sehingga dinilai tidak memiliki kapasitas untuk mengajukan gugatan Sengketa Proses Pemilu sebagaimana yang disyaratkan dalam Pasal 53 ayat (1) UU Peradilan Tata Usaha Negara.³¹ Atas dasar *ratio decidendi* tersebut, maka Majelis Hakim memutuskan bahwa

³⁰ Dalam perkembangannya yang paling mutakhir, sampai saat penyusunan artikel ini, ketiga perkara yang dimohonkan peninjauan kembali tersebut masih dalam tahap pemeriksaan oleh Majelis Hakim PK di Mahkamah Agung dan masih menunggu adanya Putusan.

³¹ Lihat pertimbangan hukum Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 455/G/SPPU/2022/PTUN.JKT, hlm. 154.

gugatan Penggugat berdasar dan beralasan menurut hukum untuk dinyatakan tidak diterima.

Terhadap Putusan yang dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum pada tanggal 9 Januari 2023 tersebut, kemudian Penggugat mengajukan upaya hukum PK kepada Mahkamah Agung melalui PTUN Jakarta pada tanggal 13 Maret 2023. Dalam Memori PK-nya, Penggugat/Pemohon PK mendalilkan adanya kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata dalam penerapan dan pertimbangan hukum Majelis Hakim PTUN Jakarta yang memeriksa dan memutus perkara *a quo*. Dalam hal ini, pertimbangan hukum Majelis Hakim dinilai telah mengesampingkan *legal standing* Penggugat/Pemohon PK yang dahulu disebut Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) yang sudah ikut Pemilu sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2019 dan sudah memiliki anggota legislatif di beberapa Provinsi dan Kabupaten/Kota sehingga jelas memiliki hubungan hukum dan kepentingan yang nyata dengan Keputusan, Pengumuman, Berita Acara, atau seluruh produk hukum yang diterbitkan oleh Tergugat/Termohon PK (KPU RI).³² Lebih lanjut, didalilkan juga bahwa sejatinya Penggugat/Pemohon PK mempunyai kepentingan yang dirugikan sebagai akibat diterbitkannya objek sengketa karena terbitnya keputusan objek sengketa *a*

³² Dalam dalil permohonannya, Penggugat/Pemohon PK menilai bahwa *judex factie* dalam pertimbangan hakim hanya sepihak pada tahap verifikasi partai politik calon peserta Pemilu tetapi tidak melihat dari sudut pandang sosial dan yuridis secara menyeluruh yang berdampak pada kepentingan Penggugat/Pemohon PK yang dirugikan, seperti misalnya kesinambungan wadah anggota legislatif di DPRD Provinsi sebanyak 4 (empat) kursi dan di DPRD Kabupaten/Kota sebanyak 151 (seratus lima puluh satu) kursi, dengan total sebanyak 155 (seratus lima puluh lima) kursi yang tersebar di seluruh daerah Indonesia. Selain itu, Penggugat/Pemohon PK juga mendalilkan bahwa selalu lolos verifikasi administrasi dan faktual dalam setiap penyelenggaraan Pemilu. Hanya saja pada penyelenggaraan Pemilu kali ini, Sistem Informasi Partai Politik (SIPOL) yang dimiliki oleh Tergugat/Termohon PK tidak memadai secara administrasi sehingga tidak dapat menindaklanjuti problem kegandaan anggota antar partai politik sebagaimana yang dialami oleh Penggugat/Pemohon PK. Secara sekuensial, Penggugat/Pemohon PK dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) pada proses verifikasi administrasi dan tidak dapat dilanjutkan dalam tahapan berikutnya yaitu verifikasi faktual. Lihat dalam Memori PK yang diajukan oleh Partai Keadilan dan Persatuan kepada Mahkamah Agung melalui PTUN Jakarta pada tanggal 13 Maret 2023, hlm. 7-8.

quo berawal dari proses administrasi pendaftaran partai politik calon peserta Pemilu yang dilanjutkan dengan proses verifikasi administrasi dan verifikasi faktual yang wajib bagi Partai Non Parlemen. Sedangkan Penggugat/Pemohon PK senyatanya sudah ikut Pemilu sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2019 dan sudah mempunyai anggota legislatif di berbagai daerah.³³

Berdasarkan uraian dalil-dalil tersebut, Penggugat/Pemohon PK memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Agung yang memeriksa dan mengadili perkara PK a quo agar memberikan amar putusan yang pada intinya adalah menerima permohonan PK dari Pemohon PK, membatalkan Putusan PTUN Jakarta Nomor 455/G/SPPU/2022/PTUN.JKT tanggal 9 Januari 2023, serta memerintahkan kepada Tergugat/Termohon PK untuk menerbitkan keputusan tentang penetapan Penggugat/Pemohon PK sebagai Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD Tahun 2024.

2. Perkara Nomor 468/G/SPPU/2022/PTUN.JKT

Majelis Hakim pada Perkara Nomor 468/G/SPPU/2022/PTUN.JKT melalui pertimbangan hukumnya menilai bahwa hubungan *causal verband* antara Penggugat (Partai Rakyat Adil Makmur) dengan objek gugatan tidaklah bersifat langsung, melainkan hubungan *causal verband* yang bersifat langsung sejatinya adalah antara Penggugat dengan 3 (tiga) Berita Acara Tergugat (KPU RI) mengenai rekapitulasi hasil verifikasi administrasi dan hasil verifikasi administrasi perbaikan partai politik calon peserta Pemilu yang mana pada status akhirnya menyatakan bahwa Penggugat Tidak Memenuhi Syarat (TMS).³⁴ Berdasarkan

³³ *Ibid*, hlm. 49.

³⁴ Ketiga Berita Acara tersebut yaitu (1) Berita Acara Nomor 197/PL.01.1-BA/05/2022 tanggal 13 September 2022 tentang Rekapitulasi Hasil Verifikasi Administrasi Partai Politik Calon Peserta Pemilu, (2) Berita Acara Nomor 232/PL.01.1-BA/05/2022 tanggal 13 Oktober 2022 tentang Rekapitulasi Hasil Verifikasi Administrasi Partai Politik Calon Peserta Pemilu, dan (3) Berita Acara Nomor 275/PL.01.1-BA/05/2022 tanggal 18 November 2022 tentang Rekapitulasi Hasil Verifikasi Administrasi Partai Politik Calon Peserta Pemilu. Lihat dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 468/G/

fakta hukum di persidangan, terungkap bahwa penerbitan objek gugatan dilakukan oleh Tergugat setelah melakukan verifikasi faktual terhadap partai politik yang Memenuhi Syarat (MS) pada verifikasi administrasi, sedangkan terhadap partai politik yang telah dinyatakan TMS pada verifikasi administrasi, termasuk Penggugat, tidak dilakukan verifikasi faktual. Oleh karena Penggugat tidak mengikuti verifikasi faktual, maka Majelis Hakim menilai secara limitatif bahwa Sengketa Proses Pemilu sejatinya hanyalah bagi partai politik yang telah mengikuti verifikasi baik administrasi maupun faktual. Dengan demikian, Majelis Hakim berpendapat bahwa Penggugat tidak memiliki hubungan hukum (*rechtbetrekking*) dengan objek gugatan sehingga Penggugat tidak mempunyai kepentingan hukum (*rechtbelang*) yang dirugikan sebagai akibat diterbitkannya objek gugatan dan juga tidak mempunyai kepentingan untuk mengajukan gugatan Sengketa Proses Pemilu sebagaimana yang disyaratkan dalam Pasal 53 ayat (1) UU Peradilan Tata Usaha Negara.³⁵ Atas dasar pertimbangan tersebut, Majelis Hakim melalui amar putusannya menyatakan bahwa gugatan Penggugat tidak diterima.

Terhadap putusan PTUN Jakarta *a quo* tertanggal 19 Januari 2023, pada tanggal 2 Februari 2023 Penggugat mengajukan permohonan PK kepada Mahkamah Agung melalui PTUN Jakarta dengan alasan adanya kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata dalam penerapan hukum. Dalam hal ini, Penggugat/Pemohon PK mendalilkan bahwa pertimbangan hukum Majelis Hakim pada perkara SPPU Nomor 468/G/SPPU/2022/PTUN.JKT adalah pertimbangan hukum yang tidak sempurna (*onvoldoende gemotiveerd*) karena telah melanggar asas keadilan bagi Penggugat/Pemohon PK dimana penerbitan objek sengketa sejatinya tidak terlepas dari seluruh rangkaian peristiwa hukum yang saling menjadi satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan

SPPU/2022/PTUN.JKT, hlm. 168.

³⁵ *Ibid*, hlm. 172.

sebelum diterbitkannya objek sengketa.³⁶ Sehubungan dengan hal tersebut, Penggugat/Pemohon PK juga mendalilkan bahwa penerbitan objek sengketa sejatinya didasarkan pada hasil verifikasi administrasi partai politik yang mengacu pada Berita Acara Nomor 232/PL.01.1-BA/05/2022 tanggal 13 Oktober 2022 dan Berita Acara Nomor 275/PL.01.1-BA/05/2022 tanggal 18 November 2022 yang mana kedua berita acara tersebut dihasilkan dari proses verifikasi administrasi yang melanggar prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemilu.³⁷

Atas dasar uraian dalil-dalil tersebut, Penggugat/Pemohon PK memohon kepada Ketua Mahkamah Agung cq. Majelis Hakim PK untuk menerima dan memeriksa permohonan PK dari Pemohon PK, serta memutus dengan amar putusan yang pada intinya adalah menerima dan mengabulkan permohonan PK dari Pemohon PK, membatalkan Putusan PTUN Jakarta Nomor 468/G/SPPU/2022/PTUN.JKT tanggal 19 Januari 2023, menyatakan batal keputusan objek sengketa dan memerintahkan Tergugat/Termohon PK untuk mencabutnya, serta memerintahkan Tergugat/Termohon PK untuk menerbitkan keputusan baru tentang penetapan Penggugat/Pemohon PK sebagai Partai

³⁶ Lihat dalam Memori PK dari Pemohon PK Partai Rakyat Adil Makmur yang diajukan kepada Mahkamah Agung melalui PTUN Jakarta pada tanggal 2 Februari 2023, hlm. 9.

³⁷ Dalam hal ini, Penggugat/Pemohon PK mendalilkan bahwa Berita Acara Nomor 232/PL.01.1-BA/05/2022 tanggal 13 Oktober 2022 sejatinya telah dibatalkan berdasarkan Putusan Bawaslu RI Nomor 002/PS.REG/BAWASLU/X/2022 tanggal 4 November 2022. Sedangkan Berita Acara Nomor 275/PL.01.1-BA/05/2022 tanggal 18 November 2022 yang diterbitkan kemudian, didalilkan tidak sesuai dengan amar Putusan Bawaslu RI *a quo* sehingga membuktikan bahwa verifikasi administrasi perbaikan yang dilakukan oleh Tergugat/Termohon PK telah dilakukan secara tidak cermat, tidak profesional, dan tidak teliti. Lihat dalam *Ibid*, hlm. 48-50.

Selain itu, Penggugat/Pemohon PK juga mendalilkan bahwa Sistem Informasi Partai Politik (SIPOL) yang dijadikan dasar oleh Tergugat/Termohon PK untuk melakukan verifikasi administrasi partai politik penuh dengan beragam permasalahan. Lihat dalam *Ibid*, hlm. 54-56. Di samping itu, formil objek sengketa juga didalilkan tidak sesuai dengan Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2022 karena keputusan objek sengketa *a quo* tidak memuat atau tidak disertai dengan Berita Acara Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu yang berisi Partai Politik yang Memenuhi Syarat (MS) dan Partai Politik yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS) sebagaimana ketentuan Pasal 135 ayat (1) dan ayat (3) *Jo*. Pasal 136 ayat (1) dan ayat (4) Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2022. Lihat *Ibid*, hlm. 50-53.

Politik Peserta Pemilu Tahun 2024.

3. Perkara Nomor 4/G/SPPU/2023/PTUN.JKT

Dalam perkara SPPU Nomor 4/G/SPPU/2023/PTUN.JKT, Majelis Hakim melalui pertimbangan hukumnya berpendapat bahwa dalam Sengketa Proses Pemilu, yang dapat dikategorikan sebagai Penggugat adalah Partai Politik Calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi, yang mana verifikasi yang dimaksud adalah berdasarkan pada rekapitulasi hasil verifikasi administrasi dan rekapitulasi hasil verifikasi faktual.³⁸ Sementara berdasarkan fakta-fakta hukum yang terungkap di persidangan, Majelis Hakim berpendapat bahwa Penggugat adalah Partai Politik Calon Peserta Pemilu yang belum mengikuti tahapan verifikasi administrasi maupun verifikasi faktual, sehingga Penggugat dinilai tidak mempunyai kepentingan hukum (*rechtbelang*) yang dirugikan sebagai akibat langsung dari diterbitkannya objek sengketa, yang secara sekuensial Penggugat juga dinilai tidak mempunyai kapasitas untuk mengajukan gugatan Sengketa Proses Pemilu sebagaimana yang disyaratkan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.³⁹ Atas dasar pertimbangan hukum tersebut, Majelis Hakim menilai bahwa gugatan Penggugat berdasar dan beralasan menurut hukum untuk dinyatakan tidak diterima.

Terhadap putusan tertanggal 2 Februari 2023 tersebut, Penggugat pada tanggal 16 Maret 2023 mengajukan permohonan PK kepada Mahkamah Agung melalui PTUN Jakarta dengan alasan adanya bukti baru (*novum*) yaitu Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 757/Pdt.G/2022/PN.JKT.PST tertanggal 2 Maret 2023 yang mana berdasarkan amar putusannya Tergugat/Termohon PK dinyatakan telah melakukan “perbuatan melawan hukum” dalam proses verifikasi administrasi partai

³⁸ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 4/G/SPPU/2023/PTUN.JKT, hlm. 92.

³⁹ *Ibid*, hlm. 96.

politik calon peserta Pemilu.⁴⁰ Selain itu, Penggugat/Pemohon PK juga mendalilkan adanya kebohongan atau tipu muslihat yang dilakukan oleh Tergugat/Termohon PK berdasarkan bukti yang terungkap di persidangan *judex factie* yang dinilai tidak sesuai dengan realitanya.⁴¹ Di samping itu, Penggugat/Pemohon PK juga mendalilkan adanya kekhilafan atau kekeliruan dalam pertimbangan hukum Majelis Hakim *judex factie* berkenaan dengan kepentingan hukum (*rechtbelang*) yang harus didahului adanya hubungan hukum (*rechtbetrekking*) serta pertimbangan hukum mengenai hal-hal lainnya yang terungkap pada persidangan *judex factie* di PTUN Jakarta.⁴²

Berdasarkan uraian dalil-dalil tersebut, Penggugat/Pemohon PK memohon kepada Majelis Hakim Peninjauan Kembali Mahkamah Agung untuk memutus dan menetapkan hal-hal yang pada pokoknya adalah menerima permohonan PK dari Pemohon PK untuk seluruhnya, menyatakan batal Putusan PTUN Jakarta Nomor 4/G/SPPU/2023/PTUN.JKT tertanggal 2 Februari 2023, menyatakan batal Keputusan KPU Nomor 518 Tahun 2022 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD dan Partai Politik Lokal Aceh Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2024 tertanggal 14 Desember 2022, serta menetapkan Penggugat/Pemohon PK sebagai Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2024.

⁴⁰ Dalam dalil-dalil permohonannya, Penggugat/Pemohon PK mendalilkan beberapa perbuatan Tergugat/Termohon PK yang dapat dikategorikan sebagai “perbuatan melawan hukum” yang berakibat menimbulkan kerugian bagi Penggugat/Pemohon PK, diantaranya adalah memberikan akses SIPOL kepada partai politik sebelum penetapan dan pengundangan Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2022 dan/atau sebelum pembukaan pendaftaran partai politik calon peserta Pemilu dan menjadikan SIPOL sebagai satu-satunya instrumen pokok untuk proses pendaftaran dan verifikasi partai politik padahal sebenarnya tidak diperintahkan oleh UU 7/2017 dan juga tidak sesuai dengan beberapa Putusan Bawaslu RI. Lihat dalam Memori PK dari Pemohon PK Partai Masyumi yang diajukan kepada Mahkamah Agung melalui PTUN Jakarta pada tanggal 16 Maret 2023, hlm. 11-13.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 13-15.

⁴² *Ibid*, hlm. 18-28.

Secara refleksif, praktik empiris pengajuan upaya hukum Peninjauan Kembali terhadap Putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu yang telah final dan mengikat sejak saat diucapkannya dalam sidang terbuka untuk umum, selain memperlihatkan keunikan juga memperlihatkan adanya kemunduran pemahaman terhadap makna sifat “final dan mengikat” Putusan PTUN dalam SPPU dari partai politik calon peserta Pemilu yang dinyatakan tidak lolos verifikasi dan tidak ditetapkan sebagai Peserta Pemilu Tahun 2024. Hal ini mengingat jika disandingkan dengan praktik empiris pada penyelenggaraan tahapan Pemilu tahun 2019 yang telah berlalu, baik pada tahapan Penetapan Partai Politik peserta Pemilu maupun pada tahapan Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota⁴³, terdapat keseragaman pemahaman dari mereka yang dinyatakan tidak lolos lalu mengajukan gugatan SPPU kepada PTUN Jakarta, untuk mematuhi putusan dan tidak mengajukan upaya hukum apapun termasuk Peninjauan Kembali. Praktik empiris tersebut dapat dilihat dalam data yang telah penulis sajikan sebagai berikut:

⁴³ Secara normatif sebagaimana ditentukan dalam Pasal 470 ayat (2) UU Pemilu Nomor 7 Tahun 2017, kedua tahapan tersebut terklasifikasi sebagai Sengketa Proses Pemilu yang mana upaya penyelesaian terhadapnya dapat dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

No	Nomor Perkara	Pengugat	Tergugat	Objek Gugatan	Amar Putusan
1.	53/G/SPPU/2018/ PTUN.JKT	Partai Islam Damai Aman (IDAMAN)	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 58/PL.01.1-Kpt/03/KPU/II/2018 tanggal 17 Februari 2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019	Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya
2.	54/G/SPPU/2018/ PTUN.JKT	Partai Swara Rakyat Indonesia	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 58/PL.01.1-Kpt/03/KPU/II/2018 tanggal 17 Februari 2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019	Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya
3.	56/G/SPPU/2018/ PTUN.JKT	Dewan Pimpinan Nasional Partai Keadilan dan	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 58/PL.01.1-Kpt/03/	Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya

		Persatuan Indonesia (DPN PKP Indonesia)		KPU/II/2018 tanggal 17 Februari 2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019	
4.	57/G/SPPU/2018/ PTUN.JKT	Partai Rakyat	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 58/PL.01.1-Kpt/03/ KPU/II/2018 tanggal 17 Februari 2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019	Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya
5.	59/G/SPPU/2018/ PTUN.JKT	Partai Bhinneka Indonesia (PBI)	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 58/PL.01.1-Kpt/03/ KPU/II/2018 tanggal 17 Februari 2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019	Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya

6.	60/G/SPPU/2018/ PTUN.JKT	Partai Republik	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 58/PL.01.1-Kpt/03/KPU/II/2018 tanggal 17 Februari 2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019	Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya
7.	61/G/SPPU/2018/ PTUN.JKT	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI)	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 58/PL.01.1-Kpt/03/KPU/II/2018 tanggal 17 Februari 2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019	Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya

8.	227/G/SPPU/2018/ PTUN.JKT	dr. Edi Prasetyo, SP.S, dkk (Calon Anggota DPR RI Pemilu Tahun 2019)	KPU RI	Keputusan KPU Nomor 1072/ PL.01.4-Kpt/06/KPU/IX/2018 tanggal 1 September 2018 tentang Perubahan atas Keputusan KPU Nomor 1024/ PL.01.4-Kpt/06/KPU/VIII/ 2018 tentang Daftar Calon Sementara Anggota DPR RI Pemilu Tahun 2019 diperkuat dengan Keputusan KPU Nomor 1129/PL.01.4-Kpt/06/ KPU/IX/2018 tanggal 20 September 2018 tentang Daftar Calon Tetap Anggota DPR RI Pemilu Tahun 2019	Menyatakan gugatan Pengugat tidak dapat diterima
9.	242/G/SPPU/2018/ PTUN.JKT	Dr. (HC) Oesman Sapta Odang (Calon Anggota DPD RI Pemilu Tahun 2019)	KPU RI	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1130/PL.01.4-Kpt/06/ KPU/IX/2018 tanggal 20 September 2018 tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD Tahun 2019	Membatalkan gugatan Pengugat untuk seluruhnya

10.	254/G/SPPU/2018/ PTUN.JKT	H. Abdul Hafid Achmad (Calon Anggota DPR RI Pemilu Tahun 2019)	KPU RI	Keputusan KPU Nomor 1129/ PL.01.4-Kpt/06/KPU/IX/2018 tanggal 20 September 2018 tentang Daftar Calon Tetap Anggota DPR RI Pemilu Tahun 2019	Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya
11.	39/G/SPPU/2019/ PTUN.JKT	Drs. H. Moh. Arief, M.M., M.Pd. (Calon Anggota DPRD Provinsi Pemilu Tahun 2019)	KPU Provinsi DKI Jakarta	Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi DKI Jakarta Nomor 68/PL.01.4-Kpt/31/ Prov/II/2019 tanggal 28 Februari 2019 tentang Perubahan atas Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta pada Pemilu Tahun 2019	Menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima

Sumber: Data Diolah Penulis dari Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SIPP) PTUN Jakarta

Refleksi Kritis Pengajuan Upaya Hukum terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dalam Sengketa Proses Pemilu

Sebagaimana telah terurai secara dialektis dalam diskursus pembahasan sebelumnya, bahwa konsekuensi yuridis dari putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu yang dikehendaki bersifat “final dan mengikat” adalah langsung memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht*) sejak saat diucapkan dan tidak ada upaya hukum apapun yang dapat ditempuh. Secara analogis, sifat “final” putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu sama dengan sifat “final” putusan Mahkamah Konstitusi, yang mana dalam sifat “final” tersebut mencakup pula kekuatan hukum “mengikat” (*final and binding*).⁴⁴ Konteks final dan mengikat ini tidak bisa terlepas dari sifat *erga omnes* yang melekat pada putusan PTUN itu sendiri sebagai kekuatan hukum yang mengikat bagi siapapun, tidak hanya yang berperkara. Secara refleksif, maka hal ini sejatinya semakin memperkuat konsekuensi, akibat hukum, dan kekuatan hukum dari putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu sehingga sama sekali tidak dibenarkan dilakukannya upaya hukum.

Kendati demikian, praktik empiris pengajuan upaya hukum terhadap Putusan PTUN Jakarta dalam sengketa proses Pemilu yang terjadi dewasa ini sesungguhnya menimbulkan pertanyaan besar dan mendasar yang perlu dikritisi. Jika melihat pada praktik empiris pengajuan upaya hukum PK oleh ketiga Partai Politik sebagaimana yang telah diuraikan, terlihat bahwa frasa “*tidak dapat diajukan upaya hukum lain*” dalam Pasal 471 ayat (7) Undang-Undang Pemilu dengan penjelasan yang dikatakan “cukup jelas” rupanya ditafsirkan secara bebas sebagai tidak ada upaya hukum banding dan kasasi sebagai upaya hukum biasa, lalu menafsirkan tersedianya upaya hukum istimewa berupa peninjauan kembali atas putusan yang telah berkekuatan

⁴⁴ Lihat penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Nomor 8 Tahun 2011.

hukum tetap.⁴⁵ Dalam konteks ini, Pemohon PK mendasarkan permohonannya pada **Pasal 67** Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009,⁴⁶ dan juga **Pasal 132** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.⁴⁷

Praktik empiris pengajuan upaya hukum PK terhadap Putusan PTUN Jakarta dalam sengketa proses Pemilu tersebut, sesungguhnya memperlihatkan adanya suatu celah hukum yang kemudian dijadikan dasar dalam pengajuan permohonan PK, yaitu ketidaktegasan frasa “*tidak dapat diajukan upaya hukum lain*” dalam Pasal 471 ayat (7) Undang-Undang Pemilu dan ketidakjelasan yang dalam penjelasan Pasal-nya malah dikatakan “cukup jelas”. Artinya, ketidaktegasan dan ketidakjelasan dari norma pengaturan mengenai sifat final dan mengikatnya putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu

⁴⁵ Memori PK dari Pemohon PK Partai Masyumi pada perkara Sengketa Proses Pemilu Nomor 4/G/SPPU/2023/PTUN.JKT yang diajukan pada tanggal 16 Maret 2023, hlm. 5.

⁴⁶ Pasal 67 Undang-Undang Mahkamah Agung menentukan alasan-alasan dapat diajukannya permohonan peninjauan kembali terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Adapun bunyi selengkapnya adalah sebagai berikut: “*Permohonan peninjauan kembali putusan perkara perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan hanya berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut: (a) apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu, (b) apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan, (c) apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut, (d) apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya, (e) apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain, dan (f) apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan Hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.*”

⁴⁷ Selengkapnya, Pasal 132 ayat (1) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara menentukan bahwa “*terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung*”.

dalam Undang-Undang Pemilu sebagaimana tersebut, memiliki implikasi yang berarti dalam praktiknya, yaitu yang dalam konteks ini akhirnya dikesampingkan oleh Pemohon PK dengan mendasarkan permohonannya pada Pasal lain dalam Undang-Undang yang lain pula.

Terhadap hal tersebut, jika ditarik ke dalam hubungan umum-khusus dalam penerapan suatu undang-undang, menjadi menarik untuk dikaji apakah dalam konteks ini relevan diterapkannya *asas lex specialis derogat legi generali* yang secara konseptual Bagir Manan telah memberikan pedoman dalam penerapannya, yaitu sebagai berikut: (1) ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut, (2) ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan *lex generalis* (misalnya undang-undang dengan undang-undang), dan (3) ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*, misalnya Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUH Dagang) yang merupakan *lex specialis* dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) karena berada dalam lingkungan hukum yang sama, yaitu lingkungan hukum keperdataan.⁴⁸

Mengacu pada pedoman penerapan *asas lex specialis derogat legi generali* tersebut, jika dikontekstualisasikan dengan praktik empiris pengajuan upaya hukum PK terhadap putusan PTUN Jakarta dalam sengketa proses Pemilu, memang di satu sisi terlihat bahwa ketentuan yang bersifat umum tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dalam suatu peraturan khusus. Artinya, penerapan undang-undang yang bersifat khusus terhadap undang-undang yang bersifat umum harus selalu dilakukan secara parsial, sehingga norma hukum yang

⁴⁸ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta, 2004, hlm. 56. Lihat juga dalam Nurfaqih Irfani, "Asas *Lex Superior*, *Lex Specialis*, dan *Lex Posterior*: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 16, Nomor 3, September 2020, hlm. 314.

bersifat umum akan tetap berlaku sebagai *background* yang memberikan arahan penafsiran hukum bagi norma yang khusus tersebut.⁴⁹ Secara konkrit dapat dibenarkan bahwa Undang-Undang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara berlaku sebagai norma hukum umum yang memberikan arahan dalam pengajuan upaya hukum PK pada sengketa-sengketa tata usaha negara. Akan tetapi di sisi lain, apakah dibenarkan jika sengketa tata usaha negara Pemilu yang diatur secara khusus dalam Undang-Undang Pemilu kemudian dikesampingkan batasan-batasan pengaturannya, sebagaimana terlihat dalam praktiknya dimana batasan pengajuan upaya hukum apapun (termasuk PK) terhadap putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu kemudian dikesampingkan dan ditarik ke dalam aturan yang bersifat umum.

Secara logika sederhana, praktik demikian tentu saja sama sekali tidak dapat dibenarkan karena yang sesungguhnya terjadi adalah norma hukum yang umum malah mengesampingkan norma hukum yang khusus. Terlebih lagi dalam konteks penyelesaian sengketa proses Pemilu di pengadilan tata usaha negara, telah dibentuk suatu peraturan yang lebih khusus lagi sebagai peraturan pelaksanaan dari undang-undang pemilu, yaitu Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 yang mana melalui Pasal 13 ayat (5) secara tegas melarang dilakukannya upaya hukum apapun (termasuk PK) terhadap putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu, yang berbunyi: “*Putusan pengadilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum banding, kasasi atau peninjauan kembali*”. Artinya, ketidaktegasan dan ketidakjelasan norma pengaturan dalam undang-undang pemilu mengenai sifat final dan mengikatnya putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu, sejatinya telah dipertegas dan diperjelas melalui PERMA 5/2017, sehingga seharusnya ketentuan

⁴⁹ Nurfaqih Irfani, *Ibid.*

norma hukum yang khusus ini selain menjadi pedoman khusus, juga harus menjadi sarana untuk dapat menyeragamkan pemahaman dari seluruh *stakeholder* Pemilu terhadap sifat final dan mengikatnya putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu beserta konsekuensi hukum dan ketidakmungkinan dilakukannya upaya hukum apapun terhadapnya.

Kesimpulan

Dari serangkaian diskursus pembahasan yang telah disajikan, terlihat bahwa dari ketentuan normatif Pasal 471 ayat (7) Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 dan Pasal 13 ayat (5) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 disandingkan dengan makna etimologis dan terminologis sifat final dan mengikat suatu putusan pengadilan, dapat disimpulkan bahwa makna putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu yang dikehendaki bersifat final dan mengikat, memiliki konsekuensi yuridis langsung memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht*) sejak saat diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum serta tidak ada upaya hukum apapun yang dapat ditempuh setelahnya, baik upaya hukum biasa maupun upaya hukum luar biasa. Terlebih dengan melekatnya sifat *erga omnes* pada putusan PTUN itu sendiri sebagai kekuatan hukum yang mengikat bagi siapapun, tidak hanya yang berperkara, semakin memperkuat konsekuensi, akibat hukum, dan kekuatan hukum dari putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu, sehingga sama sekali tidak dibenarkan dilakukannya upaya hukum apapun termasuk Peninjauan Kembali.

Selanjutnya, dari praktik empiris diajukannya upaya hukum Peninjauan Kembali terhadap Putusan PTUN Jakarta dalam sengketa proses Pemilu yang terjadi dewasa ini, terlihat adanya suatu celah hukum yang kemudian dijadikan dasar dalam pengajuan permohonan Peninjauan Kembali, yaitu ketidaktegasan frasa “*tidak dapat diajukan upaya hukum lain*” dalam Pasal 471 ayat (7) Undang-Undang Pemilu dan

ketidakjelasannya yang dalam penjelasan Pasal *a quo* hanya dikatakan “cukup jelas”. Sebagai sebuah refleksi kritis, dapat disimpulkan bahwa ketidaktegasan dan ketidakjelasan norma pengaturan dalam Undang-Undang Pemilu tersebut memiliki implikasi yang berarti dalam praktik penyelesaian sengketa proses Pemilu di PTUN Jakarta. Namun demikian, dengan penegasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui Pasal 13 ayat (5) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017, terdapat harapan untuk dapat menyeragamkan pemahaman dari seluruh *stakeholder* Pemilu mengenai sifat final dan mengikatnya putusan PTUN dalam sengketa proses Pemilu, beserta konsekuensi hukum dan ketidakmungkinan dilakukannya upaya hukum apapun termasuk Peninjauan Kembali.

Dalam rangka perbaikan terhadap penyelesaian sengketa proses Pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara pada masa-masa yang akan datang, secara khusus artikel ini menyarankan dilakukannya revisi terhadap Pasal 471 ayat (7) Undang-Undang Pemilu, khususnya terhadap frasa “*tidak dapat diajukan upaya hukum lain*”, untuk lebih mempertegas sifat final dan mengikat serta larangan dilakukannya upaya hukum apapun, sebagaimana yang telah dilakukan oleh Pasal 13 ayat (5) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017.

Daftar Pustaka

Buku :

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Pemilihan Umum*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2020).

Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta, 2004.

Bambang Sutiyo, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006).

Departemen Pendidikan Nasional dan Balai Pustaka, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pustaka, 2001).

Fajar Laksono, *Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-X/2012 tentang Sekolah Bertaraf Internasional (SBI)/Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI)*, (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013).

Philipus M. Hadjon, “Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (*Introduction to the Indonesia Administrative Law*)”, (Yogyakarta: Gadjah Mada University, 2002).

Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1998).

Tim Pengkaji Pusat Litbang, *Problematika Penerimaan Peninjauan Kembali dan Grasi dalam Penegakan Hukum*, (Jakarta: Puslitbang Kejaksaan RI, 2006).

Jurnal :

Antoni Putra, “Sifat Final dan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang”, *Jurnal Yudisial*, Volume 14, Nomor 3, Desember 2021.

Irhamto, dkk., “Dasar Pertimbangan Majelis Hakim Agung terhadap Diterima dan Dikabulkannya Upaya Hukum Peninjauan Kembali pada Putusan Nomor 175 PK/TUN/2016 serta Penerapan Upaya Hukum Keputusan Fiktif Positif di PTUN dikaitkan dengan Implikasinya terhadap Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Hukum Doctrinal*, Volume 8, Nomor 1, Maret 2023.

Malik, “Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 1, April 2009.

M. Lutfi Chakim, “Mewujudkan Keadilan Melalui Upaya Hukum Peninjauan Kembali Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015.

Nurfaqih Irfani, “Asas *Lex Superior*, *Lex Specialis*, dan *Lex Posterior*: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 16, Nomor 3, September 2020.

Widodo Ekatjahjana, “Mencermati Ratio Decidendi MK dalam Putusan Nomor 122/PUU-VII/2009 Tentang Penderogasian Norma Hukum dan Sifat Putusan PTUN”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 5, Oktober 2010.

Zulkifli Aspan dan Wiwin Suwandi, “Analisis Final dan Mengikat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum”, *Jurnal APHTN-HAN Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara – Hukum Administrasi Negara*, Volume 1, Nomor 1, Januari 2022.

Skripsi/Tesis/Disertasi/Makalah :

Ristu Darmawan, “Upaya Hukum Luar Biasa Peninjauan Kembali Terhadap Putusan Bebas Dalam Perkara Pidana”, *Tesis*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012.

Internet :

Sistem Informasi Penelusuran Perkara Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, <http://192.168.1.200/SIPP32/login>, (diakses pada 31 Agustus 2023).

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 455/G/SPPU/2022/PTUN.JKT tanggal 9 Januari 2023.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 468/G/SPPU/2022/PTUN.JKT tanggal 19 Januari 2023.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 4/G/SPPU/2023/PTUN.JKT tanggal 2 Februari 2023.

Sumber Lainnya :

Jimly Asshiddiqie, “Pengenalan tentang DKPP untuk Penegakan Hukum”, disampaikan dalam forum Rapat Pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia di Jakarta pada Februari 2013.

Memori Peninjauan Kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali Partai Rakyat Adil Makmur yang diajukan kepada Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta pada tanggal 2 Februari 2023.

Memori Peninjauan Kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali Partai Keadilan dan Persatuan yang diajukan kepada Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta pada tanggal 13 Maret 2023.

Memori Peninjauan Kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali Partai Masyumi yang diajukan kepada Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta pada tanggal 16 Maret 2023.

TITIK SINGGUNG PERADILAN UMUM DAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA SERTA DINAMIKA PENYELESAIAN SENGKETA PERBUATAN MELANGGAR HUKUM PEMERINTAH /PMHP (*ONRECHTMATIGE OVERHEIDSDAAD/OOD*)

Erik Sihombing¹, Muhammad A. Rauf, S.H., M.H. ²

¹Universitas Riau

²Universitas Riau

Email: muhammad.arauf@lecturer.unri.ac.id

Abstrak

Konsepsi pembentukan lembaga yudisial dalam sistem negara hukum adalah sebagai sarana bagi masyarakat untuk mendapatkan perlindungan hukum dan memberikan jaminan kepastian agar pemerintah maupun warga masyarakat memperhatikan kaidah/rule yang berlaku pada suatu negara. Segala tindakan dan aktifitas pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Bentuk pertanggungjawaban hukum dalam lapangan hukum privat dan hukum publik sangat penting untuk dikaji baik secara konsep, teori dan dinamikanya sebab pada wilayah praktis kadang kala melahirkan pertikaian dalam hal kewenangan mengadili terhadap suatu obyek sengketa yang pada akhirnya esensi dari adanya proses peradilan untuk menemukan kebenaran dan kepastian hukum hanyalah sebatas idealita. Persoalan objek sengketa perbuatan melanggar hukum pemerintah yang memiliki varian yang luas dalam tataran praktis memberikan

ruang ketidakjelasan bagi peradilan umum dan peradilan TUN untuk mengadilinya sehingga fenomena tersebut sangat penting dikaji secara khusus dalam tulisan ini. Hasil dari penelitian ini menjelaskan bahwa titik singgung kewenangan Peradilan Umum dan Peradilan TUN dalam mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah yaitu ditinjau dari karakter sengketa PMH Pemerintah yang Bersumber dari Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), Mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan berupa pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan (Pasal 1 Ayat (2) UUAP) dan Melakukan atau tidak melakukan atau menghentikan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada kewajiban yang ada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang dimensi hukumnya berada pada wilayah hukum publik dalam menguji aspek kewenangan, prosedur dan substansi.

Kata Kunci : Peradilan Tata Usaha Negara, Titik Singgung, Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah.

Latar Belakang

Gagasan awal dan proses pergulatan dibalik usaha mendirikan Peradilan Administrasi adalah dalam rangka menegakkan negara hukum (*rechtsstaats*). Warga masyarakat maupun individu dalam tatanan negara hukum yang demokratis harus mendapat jaminan perlindungan hukum dan hak asasi manusia. Prinsip persamaan ini menempatkan posisi sejajar di depan hukum antara warga masyarakat dengan pejabat selaku pelaksana fungsi pemerintahan, dengan alasan itu memungkinkan warga untuk menuntut pemulihan akan hak-haknya yang dirugikan akibat perbuatan pejabat selaku pelaksanaan fungsi negara. Oleh karena itu, Peradilan Administrasi diadakan dalam rangka memberikan perlindungan (berdasarkan keadilan, kebenaran,

ketertiban dan kepastian hukum) kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan TUN (tata usaha negara), melalui pemeriksaan, pemutusan dan penyelesaian sengketa dalam bidang TUN.¹

Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara telah berkembang sedemikian rupa antara lain dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA) Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad), khususnya dalam Pasal 2 Ayat (1) PERMA Nomor 2 Tahun 2019 tersebut secara eksplisit menyebutkan perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, dan dalam Pasal 5 Ayat (2)-nya disebutkan dalam hal gugatan dikabulkan kewajiban yang dapat dijatuhkan kepada Pejabat Administrasi Pemerintahan adalah berupa perbuatan “melakukan” (*comission*) atau “tidak melakukan” (*omission/negligence/inaction*) atau “menghentikan perbuatan konkret” (*injuction*) dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.² Dengan demikian perkara OOD (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang disebut sebagai sengketa tata usaha negara di Peradilan Tata Usaha Negara tidak lagi hanya terbatas pada Keputusan (*beschikking*), namun juga mencakup Tindakan.

Tindakan dimaksud adalah Tindakan Pemerintahan atau Tindakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (*bestuurshandelingen*) sebagaimana dimaksud Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dan Pasal 1 Angka 1

¹ Supandi, Hukum Peradilan Tata Usaha Negara, Kepatuhan Hukum Pejabat dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, Medan, Pustaka Bangsa Pers, 2011 hlm. 76

² Hasil Rumusan Pelatihan Teknis Fungsional Sengketa Tindakan Administrasi Pemerintahan dan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pejabat Pemerintahan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Seluruh Indonesia. Medan, 17 S.d 22 Nopember 2019.

PERMA Nomor 2 Tahun 2019 yang dijadikan parameter sebagai objek sengketa Tata Usaha Negara. Definisi sengketa tata usaha negara sebagaimana ditemukan pada Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 yang menegaskan karakter hukum publik baik mengenai subyek tergugat, bidang tata usaha negara atau perbuatan administrasi negara dan obyek yang disengketakan. Meskipun dengan catatan lahirnya Perma RI No. 2 Tahun 2019 ada kesan menjadikan sebagian sengketa perbuatan melawan hukum penguasa yang tidak selalu menimbulkan akibat di bidang hukum publik harus diletakkan secara absolut di ranah kompetensi absolut peradilan tata usaha negara. Di samping itu, juga tidak memberikan penjelasan memadai mengapa kompetensi penyelesaian sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa yang selama ini berdasarkan Pasal 1365 jo Pasal 1366 KUH Perdata diletakkan di ranah kewenangan peradilan tata usaha negara, digeser menjadi kompetensi absolut peradilan tata usaha negara hanya oleh produk hukum Peraturan Mahkamah Agung RI.³

Selanjutnya dalam Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2019 telah terbit SEMA Nomor 2 Tahun 2019 khususnya Huruf B Rumusan Hukum Kamar Perdata Bagian I Perdata Umum secara tegas menyebutkan “Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan terbitnya PERMA Nomor 2 Tahun 2019, sengketa yang bersifat keperdataan dan/ atau bersumber dari perbuatan cidera janji (wanprestasi) oleh penguasa tetap menjadi kewenangan absolut pengadilan perdata dalam lingkungan peradilan umum”. Terbitnya SEMA Nomor 2 Tahun 2019 tersebut ingin menegaskan kembali bahwa tidak seluruh Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah (Penguasa) itu menjadi kewenangan absolut Peradilan

³ W., Riawan Tjandra, *Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara melalui Upaya Perdamaian*, Book Chapter Konferensi Nasional APHTN-HAN 2022, hlm. 732.

Tata Usaha Negara, namun Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari wanprestasi masih merupakan kewenangan absolut Peradilan Umum, dengan demikian Hakim Peradilan Umum dan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara perlu cermat untuk memilah mana yang merupakan kewenangan absolutnya masing-masing, hal tersebut berlaku pula bagi pencari keadilan untuk tidak keliru memasukan gugatannya apakah ke Peradilan Umum atau Peradilan Tata Usaha Negara.

Apabila dicermati klasifikasi objek sengketa yang menjadi kewenangan di PTUN yang dapat diajukan dihadapan pengadilan yaitu berupa Gugatan dan juga permohonan sebagaimana yang diadopsi oleh UU Peratun dan UU Administrasi Pemerintahan. Jenis Objek Sengketa yang dapat diajukan Gugatan juga sangat bervariasi dan untuk administrasi di Pengadilan biasanya ditentukan sesuai objek yang digugat seperti ; pertanahan, perizinan, Lingkungan Hidup, Kepegawaian dll. Hanya saja dari semua klasifikasi jenis sengketa di PTUN tersebut menurut penulis yang menjadi central poin nya adalah proses pembuktian yang menekankan pada aspek kewenangan, prosedur dan substansi sehingga menjadi diferensiasi dari sengketa pada peradilan umum.⁴ Sementara terkait kategori Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah yang menjadi obyek sengketa di pengadilan memiliki persinggungan yang cukup unik diantara kewenangan peradilan Umum dan Peratun dalam menentukan kewenangan secara absolut masing-masing peradilan tersebut. hal ini sangat perlu diperjelas agar para pencari keadilan tidak salah dalam menentukan jalur yang sudah diatur baik secara formil dalam hukum acaranya maupun secara substansi paradigma karakteristik sengketa yang dapat diselesaikan oleh lembaga yudisial. Penegasan konsep kewenangan peradilan

⁴ Lihat Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Adminsitrasi Pemerintahan

tersebut dimaksudkan agar jangan sampai terjadi tumpang tindih kewenangan yang dapat mengakibatkan terjadinya kekaburan hukum serta menjadi celah kelemahan yang dimanfaatkan dalam tataran praktek.

Gejala *window shopping* sebagaimana yang diutarakan oleh Zainal Arifin Mochtar terhadap putusan keliru penundaan Pemilu melalui putusan PN Jakarta pusat No.757/Pdt/G/2022/PN.Jkt.Pst. merupakan suatu contoh konkrit bagi setiap orang untuk mengusahakan penyelesaian perkaranya dengan jalur yang keliru dan terkesan dipaksakan oleh karena ketiadaan parameter yang jelas terkait makna atau definisi perbuatan melawan hukum dalam konteks hukum positif di Indonesia. Kondisi ini berkelindan dengan penerapan asas hukum universal yang memberikan keleluasaan kepada badan peradilan untuk memeriksa suatu perkara atau pengadilan tidak boleh menolak suatu perkara (*ius curia novit*).

Terhadap hal tersebut tulisan ini akan mencoba untuk mengemukakan titik persinggungan kewenangan antara Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara serta dinamika prosesuil penyelesaian sengketa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah/PMHP (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Perumusan Masalah

Dari latar belakang permasalahan yang penulis uraikan di atas maka dalam tulisan ini akan mencoba untuk mengemukakan titik persinggungan kewenangan antara Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara serta bagaimana dinamika prosesuil penyelesaian sengketa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah/PMHP (*onrechtmatige overheidsdaad*) melalui lembaga peradilan yang benar.

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah menggunakan pendekatan yuridis normatif. Dalam pendekatan yuridis normatif ini terkandung pengertian bahwa pendekatan yuridis normatif atau pemeriksaan hukum doktrinal merupakan penelitian Pustaka acuan. Adapun spesifikasi penelitian secara deskriptif analitis. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan konsep (concept approach) yakni konsep tindakan pemerintah dan konsep pertanggung jawaban individu dan jabatan, selanjutnya pendekatan perundang-undangan (statute approach). Metode Analisis pada penelitian ini ialah menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif ini ialah penelitian yang analisis datanya memakai pendekatan kualitatif. Data-data dalam penelitian kualitatif tidak berupa angka-angka tetapi kata-kata verbal sehingga lebih mudah dan sederhana untuk dipahami.

Titik Singgung Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah di Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara

Secara prosedural, dalam tradisi Eropa Kontinental, PTUN memiliki kewenangan eksklusif untuk mengadili gugatan perbuatan melanggar hukum oleh negara sebagai pemegang kedaulatan, dalam hal ini adalah sengketa yang berkaitan dengan negara atau pelaksanaan kekuasaan publik (public power).⁵ Menurut Indroharto, kewenangan PTUN untuk mengadili pelaksanaan dari suatu wewenang pemerintahan menurut hukum publik yang dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

⁵ Giuseppe Dari-Mattiacci, Nuno Garoupa and Fernando Gomez, State Liability, Illinois Law and Economics Research Papers Series Research Paper No. LE10-005, University of Illinois College of Law, Tanpa Tahun, h.15 dalam A'an Efendi Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Memeriksa Sengketa Tindakan Pemerintahan.

Konsep Peradilan Administrasi di Indonesia memiliki karakteristik yang cukup luas dalam hal memaknai batasan objek sengketa Tata Usaha Negara sehingga Pengadilan dalam hal memeriksa dan mengadili suatu perkara dimana warga masyarakat berhadapan dengan Pemerintah (Badan/Pejabat Tata Usaha Negara) lebih cenderung mengacu pada pendekatan yuridis yang terdapat dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 Sebagaimana diubah terakhir kali dengan UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peraturan maupun UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Meskipun dalam ketentuan UU Peradilan TUN dan UU Administrasi Pemerintahan telah mengatur batasan kewenangan PTUN dalam mengadili dan memutus suatu sengketa namun pada wilayah praktis masih saja menemukan problematika hukum terhadap sengketa yang salah satu subyek Tergugatnya adalah pemerintah yang dikualifikasi sebagai badan/pejabat Tata Usaha Negara, padahal karakteristik kewenangan absolut kedua lembaga peradilan tersebut secara paradigmatis sangatlah berbeda dan secara normatif memiliki kaidah formil nya sendiri-sendiri. Maka dari itu sangat perlu dilakukan kategorisasi terhadap tindakan/perbuatan hukum pemerintah dalam lapangan hukum publik dan perbuatan pemerintah dalam lapangan hukum keperdataan/privat.

1. Perbuatan Hukum Publik dan Perbuatan Hukum Perdata.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagai salah satu unsur penyelenggara negara sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan memiliki fungsi melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan dalam berbagai aspek kegiatan masyarakat, maka terhadapnya diberikan wewenang untuk melakukan perbuatan administrasi negara, antara lain berupa mengeluarkan Keputusan (*beschikking*) dan/atau Tindakan Pemerintahan (*bestuurshandelingen*).

Dalam melakukan perbuatan administrasi negara tersebut lahirlah hubungan hukum antara Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan warga masyarakat atau badan hukum perdata. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan mendapat wewenang untuk melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan diperoleh dan dibatasi oleh Peraturan Perundang-Undangan, bentuk pertanggungjawaban Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi tersebut dapat dikategorikan dalam 2 (dua) prinsip yaitu perbuatan melawan hukum dan perbuatan ingkar janji (*wanprestasi*).⁶ Perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yang menyebutkan: Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut. Selain ketentuan dalam Pasal 1365 KUHPerdata tersebut, perbuatan melawan hukum juga bersumber dari kasus *Arrest Lindenbaum-Cohen* yang diputus oleh Hoge Raad pada tahun 1919 yang mempertegas atau boleh dikatakan memperluas kriteria atau cakupan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) bukan hanya sekadar melanggar Peraturan Perundang-Undangan, yaitu :

1. Bertentangan dengan kewajiban hukum Pelaku.
2. Melanggar hak subyektif orang lain.
3. Melanggar kaidah tata susila.
4. Bertentangan dengan asas kepatutan, ketelitian dan kehati-hatian.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan secara implisit menyatakan sengketa administrasi pemerintahan adalah berkenaan dengan dikeluarkannya Keputusan (*beschikking*) dan/atau Tindakan Pemerintahan

⁶ [http://www.bphn.go.id/data/documents/perbuatan melawan hukum oleh penguasa dalam era otonomi daerah.](http://www.bphn.go.id/data/documents/perbuatan%20melawan%20hukum%20oleh%20penguasa%20dalam%20era%20otonomi%20daerah)

(bestuurshandelingen). Dengan demikian Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan sangat mungkin melakukan perbuatan melawan hukum sepanjang terpenuhinya unsur-unsur dalam Pasal 1365 KUHPerdata beserta perluasannya merujuk kasus Arrest Lindenbaum-Cohen tersebut yang disebut sebagai Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah/PMHP (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Menurut Indroharto, ketika pemerintah sedang mempertahankan hak-haknya maka ia sedang berlaku sebagai badan hukum perdata, bukan lagi sebagai badan hukum publik. Indroharto menjelaskan mengenai status badan pemerintah sebagai badan hukum publik sekaligus sebagai badan hukum perdata sebagai berikut: *Dalam Kenyataan Sehari-Hari Kita Lihat Bahwa Pemerintahan Umum Itu Terdiri Dari Berbagai Macam Organisasi Dan Instansi-Instansi, Yang Kebanyakan Organisasi-Organisasi Demikian Itu Selain Memiliki Wewenang Pemerintahan Menurut Hukum Publik Juga Memiliki Kemandirian Menurut Hukum Perdata (Dual Function), Seperti Badan-Badan Teritorial : Negara, Propinsi, Kabupaten Dan Sebagainya. Akibat Dari Kedudukannya Sebagai Badan Hukum Perdata Tersebut Adalah Ia Dapat Memiliki Hak-Hak Keperdataan dan Ia Dapat Menjadi Pihak Dalam Proses Perdata.*⁷

Dalam prakteknya Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan pada saat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dapat masuk dalam ruang lingkup hukum publik dan ruang lingkup hukum perdata secara sekaligus. Contoh dalam tender/seleksi. Tahapan pembuatan perjanjian (kontrak) antara Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan pemenang tender/seleksi adalah perbuatan hukum perdata, apabila perjanjian (kontrak) yang mengikat Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tersebut tidak dilaksanakan atau dilaksanakan tetapi tidak sesuai dengan

⁷ Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.

ketentuan/syarat yang tercantum di dalam perjanjian (kontrak)-nya hal tersebut merupakan perbuatan ingkar janji (wanprestasi). Sebuah perjanjian (kontrak) mengikat negara apabila kontrak itu dibuat oleh pihak yang berwenang untuk mewakili negara dalam pembuatan perjanjian (kontrak) tersebut, sengketa yang demikian merupakan kewenangan Peradilan Umum, sedangkan apabila penetapan pemenang atas tender/seleksi tersebut dibuat dalam bentuk Keputusan maka perbuatan tersebut adalah perbuatan hukum publik yang apabila menjadi sengketa merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara.

Dari uraian di atas tergambar adanya titik singgung ruang lingkup hukum publik dan hukum perdata dalam berbagai bentuk perbuatan-perbuatan hukum Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, yang diidentifikasi sebagai berikut:

1. Perbuatan ingkar janji (wanprestasi) dalam hukum perdata:
 - a. Bersumber dari Pasal 1338 KUHPerdata.
 - b. Sebagai pihak dalam perjanjian/kontrak (jual-beli, sewa-menyewa, perjanjian pengadaan barang dan jasa dan lainnya).
 - c. Turut serta dalam lalu lintas keperdataan berupa perbuatan atau kelalaian yang mengurangi hak orang lain atau melanggar kewajiban hukum orang yang berbuat, bertentangan dengan kesusilaan atau sikap hati-hati, yang pantas dalam lalu lintas masyarakat terhadap orang lain atau barangnya (lihat kasus Arrest Lindenbaum-Cohen).

Sementara itu Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah/PMHP dalam hukum publik/administrasi negara memiliki karakter sebagai berikut :

- a. Bersumber dari Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

- b. Mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan berupa pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan (Pasal 1 Ayat (2) UUAP).
- c. Melakukan atau tidak melakukan atau menghentikan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada kewajiban yang ada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Dengan adanya batasan titik singgung mengenai perbuatan-perbuatan hukum Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam hukum perdata maupun dalam hukum administrasi negara juga harus diiringi dengan konsistensi kewenangan mengadili antara Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan Peralihan dalam Pasal 85 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan: Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini dialihkan dan diselesaikan oleh "Pengadilan". dan Ayat (2) nya menyebutkan: Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum dan sudah diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini tetap diselesaikan dan diputus oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum. "Pengadilan" yang dimaksud Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Selanjutnya dengan terbitnya PERMA Nomor 2 Tahun 2019 dan SEMA Nomor 2 Tahun 2019 telah terjadi perubahan yang besar dalam proses penyelesaian sengketa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang telah beralih menjadi kewenangan absolut Peradilan

Tata Usaha Negara, kecuali yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari wanprestasi sebagaimana uraian di atas yang merupakan kewenangan absolut Peradilan Umum.

2. Pertanggungjawaban Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Wewenang hukum publik adalah wewenang untuk menimbulkan akibat hukum yang sifatnya hukum publik, seperti mengeluarkan aturan-aturan, mengambil keputusan-keputusan atau menetapkan suatu rencana dengan akibat-akibat hukum.⁸ Perbedaan antara tindakan hukum publik dan dengan tindakan hukum privat menurut Philipus M. Hadjon et.al dapat dilihat dasar melakukan tindakan dan tanggung gugat atas tindakan tersebut. Dasar melakukan tindakan hukum publik adalah kewenangan yang berkaitan dengan jabatan (*ambt*). Jabatan memperoleh wewenang melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Dasar melakukan tindakan hukum privat adalah kecakapan bertindak (*bekwaamheid*) dari subjek hukum (orang atau badan hukum). Tanggung gugat terhadap tindakan hukum publik pada pejabat (*ambtsdrager*), sedangkan tanggung gugat terhadap tindakan hukum privat adalah pada badan hukum (publik) nya. Gugatan dalam sengketa tata usaha negara ditujukan kepada pejabat yang membuat keputusan, sedangkan gugatan perdata ditujukan kepada pemerintah sebagai badan hukum.

Masalah yang timbul selanjutnya adalah siapa yang akan memikul tanggung jawab atas perbuatan-perbuatan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan. Konstruksi hukum memosisikan negara adalah juga sebagai sebuah badan hukum. Dengan demikian, Perbuatan Melanggar

⁸ Philipus M. Hadjon et.al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta: Gajahmada University Press, 1994), h. 70. Dalam Aan Efendi *Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Memeriksa Sengketa Tindakan Pemerintahan*, ahan untuk Bimbingan Teknis Administrasi Perkara Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di Peradilan Tata Usaha Negara Tahun 2020 pada 11 November 2020.

Hukum Pemerintah/PMHP akan dikualifikasikan sebagai perbuatan negara apabila dilakukan oleh orang yang berhak untuk mewakili negara. Pada prinsipnya Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah/PMHP dapat terjadi karena dilakukan orang (person) selaku Pejabat Pemerintahan. Jika orang (dalam hal ini Pejabat Pemerintahan) melakukan perbuatan di luar lingkup wewenangnya, maka perbuatan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum sebagaimana dimaksud Pasal 1365 KUHPerdara, di sisi lain apabila perbuatan tersebut dilakukan di dalam lingkup wewenang dari si Pejabat Pemerintahan yang melakukan pelanggaran (*binen de kring van zijn bevoegheid*), maka perbuatan tersebut merupakan perbuatan penguasa melawan hukum (*onrechtmatie overheidsdaad*).

Teori pertanggungjawaban yang dikemukakan Kranenberg & Vegting, pada pokoknya membedakan antara “kesalahan dinas” (*fautes de service*) dan “kesalahan pribadi” (*fautes de personal*). Bambang Heriyanto dalam makalahnya pada Pelatihan Teknis Fungsional Sengketa Tindakan Administrasi Pemerintahan dan Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pejabat Pemerintahan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Seluruh Indonesia, menjelaskan teori tersebut sebagai berikut :

- a. Pejabat Pemerintahan yang melakukan tindakan sesuai dengan hukum apabila terjadi kerugian yang diderita oleh warga masyarakat, maka kerugian yang timbul akibat tindakan pejabat tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah/keuangan negara. Karena kerugian terjadi akibat tindakan pejabat ketika menjalankan peran negara. (*fautes de service*). Contoh: Putusan Hoge Raad tgl 6 Desember 2002, kasus *Eet cafe Pennenkoeken huis de Kabouter*.
- b. Pejabat Pemerintahan yang melakukan tindakan menyalahgunakan wewenang, maka kerugian yang

timbul akibat tindakan pejabat tersebut menjadi tanggung jawab personal dari pejabat tersebut. Karena kerugian terjadi akibat kesalahan pribadi. (*fautes de personal*). Contoh: Maladministrasi.

Pemisahan jenis kesalahan dan pertanggungjawabannya sebagaimana uraian tersebut selaras dengan Pasal 20 Ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yang pada pokoknya memisahkan konsep tanggung jawab pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang, dan pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Pejabat Pemerintahan yang menyalahgunakan wewenang tidak saja dapat berimplikasi perdata, namun dapat pula berimplikasi sebagai tindak pidana korupsi (*tipikor*) apabila terpenuhinya delik formil korupsi yaitu unsur yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara sebagaimana dimaksud Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Jis. Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor : 25/PUU-XIV/2016 Tanggal 25 Januari 2017 yang pada pokoknya menyebutkan “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.

Untuk menguji apakah seorang Pejabat Pemerintahan pada saat melakukan Tindakan Pemerintahan menyalahgunakan wewenang atau tidak, diatur dalam Pasal 21 Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang

Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan: Ayat (1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan. Ayat (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.

Terhadap Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan tersebut Mahkamah Agung RI juga telah menerbitkan PERMA Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, yang secara khusus mengatur tahapan dan hukum acara penyelesaian permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan Wewenang di Peradilan Tata Usaha Negara. Berkenaan dengan hal ini diperlukan pembahasan secara terpisah dan spesifik.

Dari Uraian di atas maka Pejabat Pemerintahan dalam sengketa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah/PMHP harus dimaknai juga sebagai Badan Pemerintahan, sehingga ganti rugi yang timbul akibat perbuatan tersebut merupakan beban negara. Pemaknaan tersebut harus dipisahkan dari Pejabat Pemerintahan yang menyalahgunakan wewenangnya, ketika Pejabat Pemerintahan melakukan perbuatan demikian maka terhadapnya dapat berimplikasi perdata sebagai perbuatan melawan hukum, dan dapat pula berimplikasi sebagai tindak pidana korupsi (tipikor) apabila delik formilnya terpenuhi.

Dinamika Penerapan Ganti Rugi dan Pelaksanaan Eksekusi Akibat Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah/PMHP

Pada saat diterbitkannya SEMA Nomor 1 Tahun 1991, perkara OOD yang didalamnya berisi tuntutan ganti rugi berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara tetap merupakan kewenangan Peradilan

Umum, dan baru dapat diputuskan oleh Peradilan Umum setelah ada Putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap mengenai sah tidaknya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut oleh Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara khususnya Pasal 53 Ayat (1) pada pokoknya menyebutkan gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara dapat disertai tuntutan ganti rugi, selanjutnya dalam Pasal 120 Ayat (3) pada pokoknya menyebutkan besarnya ganti rugi beserta tata cara pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan pelaksana mengenai ganti rugi dalam sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud Pasal 120 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara, khususnya dalam Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut terdapat limitasi besaran ganti rugi yaitu paling sedikit Rp. 250.000,- (Dua Ratus Lima Puluh Ribu Rupiah) sampai dengan paling banyak Rp.5.000.000,- (Lima Juta Rupiah).

Dari beberapa ketentuan-ketentuan tersebut terhadap ganti rugi dalam perkara OOD atau sengketa tata usaha negara dapat ditarik kesimpulan yaitu :

1. Ganti rugi dalam perkara OOD atau sengketa tata usaha negara hanya atas gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara.
2. Tuntutan ganti rugi yang bersumber dari Pasal 1365 KUHPerdara merupakan kewenangan Peradilan Umum.
3. Ganti rugi di Peradilan Tata Usaha Negara memiliki limitasi yaitu paling sedikit Rp. 250.000,- (Dua Ratus Lima Puluh Ribu Rupiah) sampai dengan paling banyak Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Rupiah).

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dengan terbitnya PERMA Nomor 2 Tahun 2019 khususnya Pasal 5 Ayat (3) ditegaskan

kembali mengenai dimungkinkannya kewajiban pembebanan ganti rugi terhadap gugatan yang dikabulkan. Selanjutnya dalam SEMA Nomor 2 Tahun 2019 khususnya Huruf C Rumusan Hukum Tata Usaha Negara, Angka 3 secara tegas menyebutkan “sengketa tindakan/perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Jumlah tuntutan maksimal ganti rugi tidak dibatasi sebagaimana diatur Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara”. Dalam SEMA tersebut pada pokoknya juga dinyatakan besaran ganti rugi didasarkan pada kerugian nyata/ riil Penggugat, dan besaran ganti rugi yang dapat dikabulkan tergantung fakta persidangan dan kearifan Hakim.

Ketentuan besaran ganti rugi sengketa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah (PMHP) khususnya terhadap sengketa Tindakan Pemerintahan menjadi tantangan sendiri, dalam praktek Peradilan Umum berkenaan dengan penentuan ganti rugi Imateriil sangat bergantung pada pertimbangan Hakim dengan memperhatikan rasa keadilan, yang dapat merujuk pada Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 650/PK/Pdt/1994 tanggal 29 Oktober 1994 yaitu hanya dapat diberikan dalam hal-hal tertentu saja seperti perkara kematian, luka berat dan penghinaan. Selain itu dalam menentukan proporsi ganti rugi, Hakim dapat menggunakan perhitungan penilai profesional (*appraiser*) atau lembaga penilai (*appraisal*) antara lain seperti Lembaga Jasa Penilai Publik (LJPP) merujuk pada Peraturan Menteri Keuangan No. 125/PMK.01/2008 tentang Jasa Penilai Publik.⁹

⁹ Hasil Rumusan Pelatihan Teknis Fungsional Sengketa Tindakan Administrasi Pemerintahan dan Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pejabat Pemerintahan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Seluruh Indonesia. Op. Cit.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Ganti rugi dalam Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah/PMHP dapat diterapkan pada gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara maupun Tindakan Pemerintahan
2. Ganti rugi dalam sengketa gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara dibatasi paling sedikit Rp. 250.000,- (Dua Ratus Lima Puluh Ribu Rupiah) sampai dengan paling banyak Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Rupiah).
3. Ganti rugi dalam sengketa gugatan terhadap Tindakan Pemerintahan tidak memiliki batasan, namun didasarkan pada kerugian nyata/riil dari Penggugat tergantung pada fakta persidangan dan kearifan Hakim.

Dalam sengketa tata usaha negara di Peradilan Tata Usaha Negara secara kasuistis dapat saja terjadi gabungan/kumulasi gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara sekaligus gugatan terhadap Tindakan Pemerintahan dalam satu gugatan (contoh: Surat Perintah Bongkar dan Tindakan pembongkaran yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan), dalam sengketa yang demikian dengan mengacu ketentuan-ketentuan tersebut maka tuntutan ganti rugi dapat pula diajukan secara gabungan/kumulasi dalam satu gugatan.¹⁰

Perlu diperhatikan, bahwa mencermati ketentuan normatif dalam Pasal 1365 KUHPerdara dan Pasal 5 Ayat (3) PERMA Nomor 2 Tahun 2019, terdapat perbedaan karakter sengketa Perbuatan Melawan Hukum di Peradilan Umum dengan sengketa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah di Peradilan Tata Usaha Negara, jika dalam sengketa Perbuatan Melawan Hukum di Peradilan Umum berorientasi pada ganti rugi, maka dalam sengketa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah di Peradilan Tata Usaha Negara berorientasi menilai legalitas Tindakan Pemerintahan, tuntutan ganti rugi hanya merupakan tuntutan tambahan.

¹⁰ Ibid.

Dengan terbitnya PERMA Nomor 2 Tahun 2019 dan SEMA Nomor 2 Tahun 2019, maka gugatan yang berakibat adanya kerugian materiil dan imateriil yang sebelumnya merupakan kewenangan Peradilan Umum, beralih menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, kecuali yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari wanprestasi.

Aspek Pelaksanaan Eksekusi Putusan Sengketa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah di PTUN.

Eksekusi dilakukan oleh Pengadilan terhadap Putusan yang telah berkekuatan hukum tetap yang tidak dilaksanakan secara sukarela oleh pihak yang kalah.¹¹ Eksekusi Putusan sengketa Perbuatan Melawan Hukum (*onrechtmatige daad*) di Peradilan Umum dilakukan dengan merujuk pada ketentuan-ketentuan dalam *Herzien Inlandsch Reglement (HIR)*, *Rechtreglement voor de Buitengewesten (RBG)*, maupun *Reglement of de Rechtsvordering (Rv)*, yaitu pada pokoknya dengan melakukan sita jaminan (*conservatoir beslag*) maupun sita eksekusi (*executorial beslag*) terhadap harta kekayaan, dilanjutkan dengan proses lelang sesuai dengan ketentuan pelelangan. Pelaksanaan eksekusi Putusan di Peradilan Tata Usaha Negara bersifat hirarkis atau otomatis, dengan terbitnya Pasal 85 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 yang mengalihkan sengketa Tindakan Pemerintahan berupa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah/PMHP (*onrechtmatige overheidsdaad*) pada Peradilan Tata Usaha Negara, maka eksekusi Putusan yang telah berkekuatan hukum tetap-nya pun merujuk pada ketentuan-ketentuan berkenaan dengan pelaksanaan eksekusi Putusan di peradilan Tata Usaha Negara.

Sejauh ini pelaksanaan eksekusi Putusan di Peradilan Tata Usaha Negara yang berisi amar mengenai ganti rugi diatur

¹¹ M. Yahya Harahap. *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika. 2014

dalam Pasal 120 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang pada pokoknya menyebutkan Salinan putusan dikirimkan kepada Penggugat dan Tergugat serta kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi dalam waktu tiga hari setelah putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, dengan mekanisme sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991, yaitu dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), atau beban keuangan yang dikelola oleh badan itu sendiri dengan tata cara sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor : 1129/Kmk.01/1991 Tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara, dan apabila pembayaran ganti rugi tidak dapat dilaksanakan oleh Badan Tata Usaha Negara dalam tahun anggaran yang sedang berjalan, maka pembayaran ganti rugi dimasukkan dan dilaksanakan dalam tahun anggaran berikutnya.

Dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara secara tegas telah melarang penyitaan terhadap uang, surat berharga, barang bergerak, barang tidak bergerak, maupun hak kebendaan milik negara/daerah, oleh karenanya sita jaminan (*conservatoir beslag*) maupun sita eksekusi (*executorial beslag*) terhadap harta kekayaan sebagaimana diterapkan dalam pelaksanaan eksekusi Putusan Perbuatan Melawan Hukum (*onrechtmatige daad*) di Peradilan Umum tidak dapat diterapkan di Peradilan Tata Usaha Negara. Hal demikian membuat pelaksanaan eksekusi Putusan berupa pembayaran ganti rugi di Peradilan Tata Usaha Negara sangat tergantung pada tersedianya anggaran negara/daerah dari Badan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Tidak dilaksanakannya Putusan tersebut maka merujuk Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara yang

bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa (*dwangsom*) dan/atau sanksi administratif.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan eksekusi Putusan mengenai pembayaran ganti rugi dalam sengketa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah/PMHP (*onrechtmatige overheidsdaad*) di Peradilan Tata Usaha Negara bukanlah merupakan proses yang sederhana dan mudah. Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah perlu menyediakan anggaran untuk ganti rugi yang dialokasikan dalam APBN atau APBD, sehingga pelaksanaan putusan Pengadilan relatif lebih mudah, maka diperlukan ada pengaturan yang lebih rinci agar memudahkan pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan terbitnya SEMA Nomor 2 Tahun 2019 sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, ganti rugi dalam sengketa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) di Peradilan Tata Usaha Negara tidak lagi dibatasi sebagaimana diatur Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991, oleh karenanya untuk mencapai pelaksanaan eksekusi yang lebih baik dan sempurna maka Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 dan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor : 1129/Kmk.01/1991 perlu segera dilakukan perubahan dengan menyesuaikan kepada seluruh ketentuan-ketentuan normatif berkenaan dengan penyelesaian sengketa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah/PMHP (*Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD*).

Kesimpulan

Titik singgung Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha dalam memeriksa dan mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah dapat dicermati dari karakter perbuatan hukum/tindakan hukum pemerintah apakah masuk dalam domain hukum privat ataukah hukum publik. Perbuatan Melanggar

Hukum Pemerintah/PMHP dalam hukum publik/administrasi negara memiliki karakter antara lain bersumber dari Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), Mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan berupa pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan (Pasal 1 Ayat (2) UUAP), Melakukan atau tidak melakukan atau menghentikan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada kewajiban yang ada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, dimana yang diuji dari setiap objek sengketa tata usaha negara dimaksud adalah aspek kewenangan, substansi dan prosedur sehingga konsep tersebut menjadi diferensiasi terhadap domain kompetensi absolut peradilan Umum. Kemudian terkait penerapan ganti rugi dan pelaksanaan eksekusi memiliki tantangan tersendiri oleh karena ganti rugi bukan merupakan tuntutan pokok dalam sengketa TUN dan pelaksanaan eksekusinya diperlukan pedoman teknis yang lebih sederhana agar eksekusi putusan yang merupakan mahkota peradilan dapat terwujud dengan sempurna.

Daftar Pustaka

- Abdoellah, Priyatmanto, *Revitalisasi Kewenangan PTUN. Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*. Cahaya Atma Pusaka, Yogyakarta. 2016.
- Hadjon, Philipus M et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gajahmada University Press, 1994
- Harahap, M, Yahya, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika. 2014
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.

- Simanjuntak, Enrico, beberapa Anotasi terhadap Pergeseran Kompetensi Absolut Peradilan Umum kepada Peradilan Administrasi Pasca Pengesahan UU No. 30 Tahun 2014. Dalam Subur M.S dkk. Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer. Genta Press Yogyakarta. 2014.
- Simanjuntak, Enrico, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,, Transformasi dan Refleksi, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Supandi, Hukum Peradilan Tata Usaha Negara, Kepatuhan Hukum Pejabat dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, Medan, Pustaka Bangsa Pers, 2011.
- Tjandra, W. Riawan, Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Universitas Atmajaya Yogyakarta. 2009.

Peraturan Perundang-Undangan :

- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan/dan atau Pejabat Pemerintahan.
- Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3344.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380.

KOMPETENSI ABSOLUT PENGADILAN TATA USAHA NEGARA SEBAGAI AKIBAT PERLUASAN MAKNA KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA SEJAK BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Rosita Indrayati, S.H., M.H.

¹Fakultas Hukum Universitas Jember

Email: rosita_indrayati@unej.ac.id

Abstrak

Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah diatur dengan jelas dan menyatakan bahwa memberi kewenangan atas yurisdiksi yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan kekuasaan kehakiman lain yang berada di bawahnya di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan peradilan konstitusi. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan perlindungan hukum kepada rakyat tanpa mengorbankan kesewenang-wenangan negara. Upaya ini dipandang sebagai langkah progresif dalam reformasi administrasi pemerintahan, hal ini dikarenakan undang-undang Administrasi pemerintahan bertujuan untuk lebih menekankan tanggung jawab negara dan pemerintah untuk memastikan terselenggaranya pelayanan masyarakat berorientasi pemerintah yang cepat, nyaman, dan murah. Kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara sedikit

mengalami perubahan akibat lahirnya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Penambahan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Pada Pasal 87 undang-undang tersebut mengakibatkan kompetensi absolut menjadi diperluas, kewenangan yang dimaksud adalah dalam hal menguji tindakan faktual, menguji penyalahgunaan wewenang, menguji upaya administratif, dan memutus putusan fiktif positif. Perubahan yang mengakibatkan terjadinya perluasan tersebut adalah konsekuensi yuridis dari norma perundang-undangan yang lahirnya setelah undang-undang tentang peradilan tata usaha Negara yang akan meniadakan norma hukum dari peraturan perundang-undangan yang terdahulu. Penatalaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara dilakukan agar upaya perlindungan hukum untuk masyarakat menjadi jelas dan memberi kepastian hukum, sehingga dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diperlukan penyesuaian dan penyesuaian atas peraturan peradilan tata usaha negara.

Keywords: Kompetensi, absolut, Peradilan Tata Usaha Negara.

Abstract

The position of the State Administrative Court (PTUN) in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia is clearly regulated and states that it gives authority over the jurisdiction exercised by the Supreme Court and other judicial powers under it in the general court environment, religious court, military court, state administrative court, and constitutional court. Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration provides legal protection to the people without compromising state arbitrariness. This effort is seen as a progressive step in government administration reform, this is because the government administration law aims to emphasize more the responsibility of the state and government to ensure the implementation of government-oriented public services that are fast, comfortable, and

inexpensive. The absolute competence of the State Administrative Court underwent a slight change due to the enactment of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration. The addition of the authority of the State Administrative Court in Article 87 of the law results in an expansion of absolute competence, the authority referred to is in terms of examining factual actions, examining abuse of authority, examining administrative efforts, and deciding positive fictitious decisions. The change that resulted in this expansion was a juridical consequence of the statutory norms that were born after the law on state administrative justice which would abolish the legal norms of the previous statutory regulations. The administration of governance and review of State Administrative Decisions is carried out so that efforts to protect the law for the community become clear and provide legal certainty, so that with the issuance of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration, it is necessary to harmonize and adjust the regulations for state administrative justice.

Key Words: *Competence, absolute, State Administrative Court*

Latar Belakang

Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ke empat menyatakan bahwa:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Pasal 24 jelas menyatakan bahwasannya konsep peradilan tata usaha Negara juga merupakan salah-satu upaya hukum yang dapat ditempuh oleh masyarakat pencari keadilan dalam kaitannya dengan tindakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dimulai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang nomor 9 tahun 2004 dan Undang-Undang nomor 51 tahun 2009 serta mulai beroperasi pertama kali pada tanggal 14 Januari 1991 dengan diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 tentang penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1990 tentang pembentukan PT. TUN Jakarta, Medan dan Ujung Pandang serta Keppres Nomor 52 Tahun 1990 tentang pembentukan PTUN Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang, sekarang PTUN telah meliputi 4 Pengadilan Tinggi TUN serta 26 Pengadilan Tata Usaha Negara.¹ Kompetensi absolut berkaitan dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa. Adapun yang menjadi obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Di Indonesia, kewenangan untuk mengkaji kebijakan pemerintah terkait hak warga negara diberikan kepada lembaga hak sipil, yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Keberadaan PTUN tidak terlepas dari kewajiban bangsa Indonesia untuk menegakkan supremasi hukum dan melindungi kepentingan warga negaranya. Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah diatur dengan jelas. Menyatakan bahwa memberi kewenangan atas yurisdiksi yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan kekuasaan kehakiman lain yang berada di bawahnya di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan

¹ H Ujang Abdullah and M Si, "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia," n.d., 1.

militer, peradilan tata usaha negara, dan peradilan konstitusi.²

Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pasal 47 mengatur tentang kompetensi PTUN dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha Negara. Kewenangan Pengadilan untuk menerima, memeriksa, memutus menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya yang dikenal dengan kompetensi atau kewenangan mengadili. PTUN mempunyai kompetensi menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama. Sedangkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT. TUN) untuk tingkat banding.

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.³

Pengaturan status Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Konstitusi dipengaruhi oleh pemikiran bahwa kualitas pengawasan pemerintah perlu ditingkatkan. Dengan kata lain, kemungkinan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah semakin meningkat. Jelas merugikan masyarakat luas. Undang-Undang Nomor 30 tentang Administrasi Pemerintahan diundangkan pada tahun 2014 untuk memberikan perlindungan hukum kepada rakyat tanpa mengorbankan

² Maridjo Maridjo, "KOMPETENSI ABSOLUT PENGADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA TERBITNYA UNDANG-UNDANG Nomor 30 TAHUN 2014," *Jurnal JURISTIC* 3, no. 01 (April 30, 2022): 44, <https://doi.org/10.35973/jrs.v3i01.2984>.

³ S.F. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 59

kesewenang-wenangan negara. Hal ini dipandang sebagai langkah progresif dalam reformasi administrasi pemerintahan, hal ini dikarenakan undang-undang Administrasi pemerintahan bertujuan untuk lebih menekankan tanggung jawab negara dan pemerintah untuk memastikan terselenggaranya pelayanan masyarakat berorientasi pemerintah yang cepat, nyaman, dan murah. Atas dasar itulah, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diletakkan sebagai salah satu pilar reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik.⁴ Undang-Undang Administrasi Pemerintahan hadir membawa suatu perubahan antara lain disebabkan penormaam Asas diam berarti setuju.⁵ Atau dikenal dengan istilah *lex silencio positive* yang sebelumnya Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara menganut Asas sebaliknya, yakni diam berarti menolak yang disebut dengan Asas Fiktif Negatif. Terminologi fiktif negatif, sebagaimana hal istilah fiktif positif, tidaklah disebutkan secara eksplisit dalam masing-masing undang-undang. Kedua istilah ini merupakan fiksi hukum yang digunakan untuk mempermudah konstruksi hukum dalam Pasal 3 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara atau Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Istilah *Lex Silencio Positivo* adalah terminologi campuran antara bahasa latin (*Lex*) dan Spanyol (*Silenci Positivo*) yang dalam terminologi hukum berbahasa Inggris disamakan dengan istilah *fictious approval*.⁶

⁴ M. Guntur Hamzah, September 2017, Paradigma Baru Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Kaitannya dengan perkembangan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, dalam Ahmad, Konsepi Fiktif Positif : Penerapannya di Pengadilan Tata Usaha Negara, Jurnal Hukum Replik, Volume 5, 2, hlm 142.

⁵ Enrico Simanjuntak, 2018, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Transformasi & Refleksi), Sinar Grafika, Jakarta, , hlm 144.

⁶ Oswald Jansen, 2008, Comparative inventory of Silencio Positivo (Utrecht School of Law,), dalam Bambang Heriyanto, Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma Uu No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Pakuan Law Review, Volume 4, Nomor 1, 2018, hlm 40.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah membawa perubahan yang signifikan terhadap praktik penyelenggaraan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. Meskipun Undang-Undang Administrasi Pemerintahan termasuk dalam kualifikasi Undang-Undang Hukum Materiil, ternyata dalam praktik telah mengakibatkan perubahan dan perluasan menyangkut aspek hukum materiil dan hukum formil penyelenggaraan Peradilan Tata Usaha Negara dari aspek teori, perubahan dan perluasan tersebut adalah konsekuensi yuridis karena adanya *adagium lex posteriori derogat lex priori*, bahwa norma peraturan perundang-undangan yang lebih baru meniadakan norma hukum dari peraturan perundang-undangan yang lama.⁷ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai pengaturan baru di bidang hukum administrasi negara mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Undang-undang ini merupakan hal baru di bidang hukum administrasi negara yang menjadi dasar penatalaksanaan dalam pengambilan keputusan oleh badan dan atau pejabat tata usaha negara. Penatalaksanaan administrasi pemerintahan sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 selain berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku juga berdasarkan norma, asas hukum administrasi negara yang ada. Norma serta asas hukum administrasi negara yang sifatnya tidak tertulis, pada prakteknya banyak menimbulkan ketidakjelasan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Norma serta asas hukum administrasi negara tersebut perlu untuk diberi bentuk dalam hukum positif, sehingga dapat menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan.

⁷ Maridjo, "KOMPETENSI ABSOLUT PENGADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA TERBITNYA UNDANG-UNDANG Nomor 30 TAHUN 2014," hlm. 46.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka terdapat beberapa rumusan masalah yang dinyatakan dalam pernyataan berikut:

1. Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan.
2. Akibat perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara sejak berlakunya Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang terdiri dari 2 (dua) bahan hukum, yakni:⁸

1. Bahan hukum primer yang terdiri atas norma dasar atau kaidah hukum, ketentuan atau peraturan dasar, serta peraturan perundang-undangan.
2. Bahan hukum sekunder yakni bahan hukum yang menggunakan dan memberikan penjelasan lebih lanjut dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder ini terdiri atas literature, artikel juran, dan beberapa penelitian yang sesuai dengan tema tulisan.

⁸ Soerdjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat Persada, 1994), hlm. 13.

Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan.

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.⁹ Menurut Soedikno Mertokusumo, Kompetensi absolut atau kewenangan mutlak pengadilan adalah wewenang badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan dalam lingkungan pengadilan lain.¹⁰ Kewenangan mengadili atau kompetensi yurisdiksi pengadilan adalah untuk menentukan pengadilan mana yang berwenang memeriksa dan memutus suatu perkara, sehingga pengajuan perkara tersebut dapat diterima dan tidak ditolak dengan alasan pengadilan tidak berwenang mengadilinya.

Sjachran Basah dalam bukunya menyatakan, baik perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*), penyalahgunaan wewenang (*detournment de pouvoir*) atau perbuatan sewenang-wenang (*abuse de droit*) oleh pejabat administrasi, merupakan perbuatan yang sukar dipisah-pisahkan, karena pada hakekatnya merupakan perbuatan yang melanggar hukum dan mendatangkan kerugian kepada pihak yang terkena akibat perbuatan hukum publik dari pejabat administrasi tersebut.¹¹

⁹ S.F.Marbun, Peradilan Tata Usaha Negara, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm.59

¹⁰ Soedikno Mertokusumo, Hukum Acara Perdata Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal. 79.

¹¹ Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di

Menurut Syahrhan Basah, apabila hendak juga mengadakan pembedaan bukan pemisahan, maka:¹²

1. Perbuatan administrasi negara yang melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) adalah perbuatan yang disengaja maupun tidak, yang melanggar undang-undang, peraturan-peraturan formal yang berlaku dan juga kepatutan dalam masyarakat, yang seharusnya dipatuhi oleh penguasa yang menimbulkan kerugian bagi yang terkena.
2. Perbuatan administrasi negara yang menyalahgunakan wewenang (*detournment de pouvoir*) adalah perbuatan yang menggunakan wewenang yang mencapai kepentingan umum yang lain dari pada kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasar kewenangan yaitu dan merugikan pihak yang terkena atau perbuatan untuk kepentingan diri sendiri atau untuk kepentingan orang lain atau golongan lain.
3. Perbuatan administrasi negara yang sewenang-wenang (*abus de droit*) adalah perbuatan yang berada di luar lingkungan ketentuan perundang-undangan.

Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara selama ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara adalah mengadili sengketa Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum Perdata melawan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, akibat diterbitkannya keputusan Tata Usaha Negara. Menurut

Indonesia, Cetakan ke-6, Alumni, Bandung: 2014, hlm. 238, dalam Implementasi Perluasan Kompetensi Ptun Dalam Mengadili Tindakan Faktual (*Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD*), ACT DIURNAL, Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum UNPAD, Dewi Asimah dkk, 2020.

¹² Sjahrhan Basah, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Cetakan ke-6, ibid, hlm. 238.

Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, kewenangan atau kompetensi absolut terbatas pada mengadili dan memutus sengketa Tata Usaha Negara akibat diterbitkannya keputusan Tata Usaha Negara, yaitu penetapan tertulis yang bersifat konkrit individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹³

Menurut ketentuan Pasal 47 UU PTUN, kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara adalah bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Yang dimaksud sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul di bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata akibat diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara.¹⁴ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juga merumuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara, baik dipusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya KTUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁵ Kompetensi absolut PTUN di Indonesia adalah memeriksa, mengadili, dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian dan tidak dikeluarkannya suatu keputusan yang dimohonkan seseorang sampai batas waktu

¹³ Imam Soebechi, dkk. Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer, Genta Press. Yogyakarta, 2014. Hlm. 5 dalam Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma Uu No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Pakuan Law Review*, Volume IV, Nomor 1, Januari-Juni 2018, Bambang Heriyanto.

¹⁴ Pasal 1 angka 10 UU Peradilan TUN, Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁵ Phulipus M Hadjon, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Cetakan Keenam, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1999, hlm. 318. Dalam Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *JH IUs Quia Iustum*, Volume 25 Issue 2, Mei 2018, Ridwan dkk, hlm. 344.

yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan padahal hal tersebut merupakan kewajiban badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.¹⁶ KTUN merupakan dasar lahirnya sengketa tata usaha Negara. Yang dimaksud dengan KTUN menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Pengaturan mengenai KTUN merupakan hal atau point penting untuk dijadikan pencermatan terkait dengan kajian hal ini dikarenakan meluas atau menyempitnya kompetensi absolut PTUN didasarkan pada ruang lingkup KTUN itu sendiri. Keberadaan KTUN tersebut merupakan hal paling vital dalam kompetensi absolut PTUN karena sengketa TUN lahir dikarenakan terdapatnya KTUN tersebut.

Ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini dirasa sudah tidak relevan lagi untuk dipertahankan, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai penggantinya. Keluarnya undang-undang ini memancing pro dan kontra dikalangan ahli hukum administrasi terkait dengan berbagai materi yang di atur, terutama dalam hal perluasan kompetensi absolut PTUN. Dinamika pengaturan mengenai KTUN tersebut juga terdapat dalam pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan:

¹⁶ Fatria Khairo. (2017). Urgensi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. *Jurnal Lex Librum*, Vol. 3. No. 2. hlm. 545.

“Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat”.

Akan tetapi meskipun demikian terdapat pembatasan-pembatasan terhadap KTUN tersebut, yaitu dalam Pasal 2, Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 142. Pembatasan tersebut dapat dibedakan menjadi pembatasan langsung, pembatasan tidak langsung, dan pembatasan langsung bersifat sementara.¹⁷

1. Pembatasan Langsung

Pembatasan langsung adalah pembatasan yang tidak memungkinkan sama sekali PTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa tersebut. Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat menjadi obyek sengketa Tata Usaha Negara, sangat luas. Namun, apabila dilihat dari pembatasan yang diberikan Undang-undang Peradilan Tata Usaha itu sendiri sebagaimana diatur dalam pasal 2 UU Peradilan TUN, maka

¹⁷ Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Hak Atas Tanah, Jurnal Puslitbang Hukum dan Peradilan Ditjen Badan peradilan Militer dan Tata Usaha Negara, Onma Ezra Rodi Aprilo dkk, Volume 5 Nomor 2, Agustus Tahun 2022, Hlm. 163.

kompetensi Peradilan TUN dalam mengadili Keputusan TUN adalah terbatas.¹⁸

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan:

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Selanjutnya Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan:

“Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan:

¹⁸ Dewi Asimah. (2020). Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD. ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan. Vol. 1. No. 1. hlm. 154-155

- a. dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku:
- b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

3. Pembatasan Tidak Langsung

Pembatasan tidak langsung merupakan pembatasan kompetensi absolut yang masih memungkinkan bagi PTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa administrasi dengan ketentuan bahwa seluruh upaya administratif yang ada sudah ditempuh. Pembatasan tidak langsung diatur dalam Pasal 48 UUPTUN yang mengatur bahwa:¹⁹

- a. Dalam hal suatu badan atau pejabat TUN diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersebut.
- b. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

3. Pembatasan Langsung Bersifat Sementara

Pembatasan ini bersifat langsung yang tidak ada kemungkinan sama sekali untuk PTUN untuk mengadili sengketa tersebut, tetapi sifatnya sementara dan satu kali atau *einmalig*.

Bab IV Ketentuan Peralihan Pasal 142 ayat (1) mengatur bahwa, “sengketa tata usaha negara yang pada

¹⁹ Ibid hlm. 546.

saat terbentuknya Pengadilan menurut UU ini belum diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum tetap diperiksa dan diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum”.

Akibat perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara sejak berlakunya undang-undang tentang administrasi pemerintahan.

Pemberlakuan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, telah membawa perubahan besar terhadap kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan pemaknaan KTUN yang lebih luas, hal mana terlihat dari rumusan definisi tentang KTUN.²⁰ PTUN mengalami perluasan kompetensi absolut yang signifikan setelah diundangkannya UUAP yang memberikan wewenang kepada PTUN untuk mengadili objek sengketa di luar KTUN atau *beschikking*, yaitu tindakan administrasi atau bestuur handeling. Perluasan kompetensi PTUN dalam UU tentang AP adalah:²¹

Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 angka 9 mengatur bahwa, KTUN (Obyek sengketa Tata Usaha Negara) adalah penetapan tertulis yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara, bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Unsur-unsur yang terdapat dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 adalah:

1. Penetapan tertulis;
2. Diterbitkan oleh Badan/Pejabat Tata usaha Negara;
3. Yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara;

²⁰ UU No. 30 Tahun 2014 menggunakan terminologi Keputusan TUN dengan Keputusan Administrasi pemerintahan.

²¹ Dewi Asimah, Op.Cit., h. 153-154

4. Bersifat konkrit;
5. Individual; dan
6. Final;
7. Yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata.

Sementara pada Pasal 1 angka 7 Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 1 angka 7 UU AP tersebut terkandung unsur :

1. Ketetapan tertulis
2. dikeluarkan oleh Badan dan /atau Pejabat Pemerintahan.
3. dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Hal yang membedakan pengertian KTUN diantara kedua undang-undang tersebut adalah bahwasannya pada undang-undang tentang PTUN yang mengeluarkan KTUN adalah badan/pejabat tata usaha Negara sedangkan pada undang-undang tentang administrasi pemerintahan yang mengeluarkan KTUN adalah badan dan/atau pejabat pemerintahan. Sedangkan pengertian badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak dijelaskan lebih lanjut pada pasal 1 undang-undang tentang administrasi pemerintahan tersebut. Pada ketentuan Pasal 1 angka 7 UU AP mengurangi dan menghilangkan kata konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi orang/badan hukum perdata. Berdasarkan kedua pengertian tersebut dapat digambarkan bahwasannya UU tentang AP telah mengalami perluasan makna KTUN sebagaimana yang telah disebutkan dalam UU tentang PTUN, menurut J.J.H. Bruggink semakin banyak unsur suatu pasal, tentu semakin sempit cakupannya. Semakin sedikit unsur suatu pasal, maka cakupan pengertiannya akan lebih luas. PTUN mengalami perluasan

yang cukup mendasar dan signifikan dengan adanya UU tentang AP tersebut, yang secara langsung memberikan kewenangan kepada PTUN untuk mengadili obyek sengketa diluar apa yang tercantum dalam UU tentang PTUN yakni diluar KTUN atau *beschikking*. Perluasan kompetensi absolut yang dimaksud terdapat pada hal-hal sebagai berikut:²²

1. PTUN diberikan kewenangan untuk memeriksa dan mengadili tindakan-tindakan administrasi (*bestuurhandelingen*) yang dilakukan Badan dan/atau Pejabat TUN.
2. PTUN diberi kewenangan berdasarkan Pasal 21 UU tentang AP untuk menentukan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang oleh badan atau pejabat administrasi berdasarkan permohonan badan atau seorang pejabat administrasi, (sesuai dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang).

Pasal 21 UU tentang AP:²³

- (1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.
- (3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- (4) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- (5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada

²² Dewi Asimah, Op.Cit., hlm. 547.

²³ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.

(6) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

3. Kompetensi absolut PTUN berdasarkan UU tentang AP menyangkut upaya administrasi. Pasal 76 Ayat (3) UU tentang AP menyatakan:

“Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke PTUN”,

Pasal 76 ayat (3) diatas memberikan pengertian bahwasannya setelah melalui upaya administratif dapat mengajukan kepada kompetensi PTUN untuk mengadilinya.

Pasal 87 UU tentang AP yang memberikan perluasan makna KTUN membawa konsekuensi yuridis kompetensi PTUN menjadi semakin luas dan dapat memberikan perubahan aspek hukum formil di PTUN, perubahan tersebut terdapat pada hal-hal:

- a. Apabila sebelumnya dalam UU tentang PTUN keputusan selalu dikaitkan dengan sifatnya yang konkret, individual, dan final, di mana putusan yang tidak mencakup tiga hal itu secara kumulatif maka tidak dapat diajukan ke PTUN. Akan tetapi dalam UU tentang AP hal ini tidak lagi harus mencakup ketiga sifat tersebut, karena dalam Pasal ini hanya dikatakan “Bersifat final dalam arti yang lebih luas”.
- b. Kompetensi PTUN terhadap tindakan administrasi pemerintahan/tindakan faktual pejabat TUN (Pasal 1 angka 8 UUAP, Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan), artinya UU tentang AP ini menyetarakan

kata/istilah keputusan dengan tindakan. Tindakan faktual ini merupakan istilah baru yang belum dikenal dalam UU sebelumnya, meskipun secara teoritis sudah banyak dibahas oleh banyak ahli hukum administrasi. Berdasarkan ketentuan Pasal 75 ayat (1) jo. Pasal 76 ayat (3) jis. Pasal 1 angka 8, UU tentang AP tersebut, maka Peradilan Tata Usaha Negara memperoleh kewenangan baru, yakni sengketa TUN dengan objek sengketa berupa “tindakan administrasi pemerintahan” (*feitelijke handeling*).²⁴ Sebelumnya, berdasar UU tentang PTUN obyek sengketa TUN terbatas hanya KTUN dalam bentuk tertulis (*rechtelijke handelingen*) saja. Padahal sebelum berlakunya UU tentang AP, Tindakan Administrasi Pemerintahan/Tindakan faktual administrasi Pemerintahan adalah menjadi kompetensi absolut Peradilan Umum, yakni dalam format gugatan perbuatan melawan hukum penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

4. Ruang lingkup pejabat yang mengeluarkan keputusan pada UU tentang PTUN adalah hanya terbatas pada badan dan/ atau pejabat TUN dilingkungan eksekutif saja, akan tetapi pada UU tentang AP ini ruang lingkungannya menjadi diperluas menjadi pemerintah dalam arti yang lebih luas, yakni eksekutif, legislative dan yudikatif. Ketentuan ini secara implisit dinyatakan pada Pasal 4 UU tentang AP.²⁵

²⁴ Pasal 1 angka 8, UU AP: “Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.”

²⁵ Pasal 4 UU tentang AP menyatakan:

- (1) Ruang lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini meliputi semua aktivitas:
 - a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif;
 - b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif;
 - c. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi

Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan yang telah disampaikan penulis, maka terdapat beberapa hal yang akan disampaikan yakni setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan membuat perubahan yang sangat signifikan terhadap kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara yang sebelumnya sudah diatur dalam Undang-Undang tentang PTUN. Hal ini dikarenakan terdapatnya perluasan tentang Keputusan Tata Usaha Negara yang dalam UU tentang AP terdapat pada Pasal 87, perluasan tersebut terdapat pada perluasan pada makna keputusan dan administrasi pemerintahan yang mencakup keputusan yang dibuat oleh Eksekutif, Legislatif dan yudikatif, serta penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual, serta keputusan yang bersifat final dan lebih luas, makna final dan lebih luas membuat hal yang berbeda yang terdapat pada UU tentang PTUN sebelumnya yakni bersifat konkret, individual dan final.

Daftar Pustaka

Abdullah, H Ujang, and M Si. "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia," n.d.

Maridjo, Maridjo. "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 TAHUN 2014." *Jurnal JURISTIC* 3, no. 01 (April 30, 2022): 43–58. <https://doi.org/10.35973/jrs.v3i01.2984>.

-
- Pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif; dan
- d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.
 - (2) Pengaturan Administrasi Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup tentang hak dan kewajiban pejabat pemerintahan, kewenangan pemerintahan, diskresi, penyelenggaraan administrasi pemerintahan, prosedur administrasi pemerintahan, keputusan pemerintahan, upaya administratif, pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan, dan sanksi administratif.

- Bambang Heriyanto, 2018, Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma Uu No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Pakuan Law Review, Volume 4, Nomor 1.
- Dewi Asimah dkk, 2020, Implementasi Perluasan Kompetensi Ptun Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD), ACT DIURNAL, Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum UNPAD.
- Enrico Simanjuntak, 2018, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Transformasi & Refleksi), Sinar Grafika, Jakarta.
- Fatria Khairo. 2017. Urgensi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. Jurnal Lex Librum, Vol. 3. No. 2.
- Imam Soebechi, dkk. 2014, Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer, Genta Press. Yogyakarta.
- M. Guntur Hamzah, September 2017, Paradigma Baru Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Kaitannya dengan perkembangan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, dalam Ahmad, Konsepi Fiktif Positif : Penerapannya di Pengadilan Tata Usaha Negara, Jurnal Hukum Replik, Volume 5, issue 2.
- Onma Ezra Rodi Aprilio dkk, 2022, Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Hak Atas Tanah, Jurnal Puslitbang Hukum dan Peradilan Ditjen Badan peradilan Militer dan Tata Usaha Negara, Onma Ezra Rodi Aprilo dkk, Volume 5 Nomor 2.
- Oswald Jansen, 2008, Comparative inventory of Silencio Positivo (Utrecht School of Law),.S.F. Marbun, 2003, Peradilan Tata Usaha Negara, Penerbit Liberty, Yogyakarta.

Phulipus M Hadjon, dkk., 1999, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Cetakan Keenam, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.

Soerdjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1994, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat Persada.

Soedikno Mertokusumo, 1988, Hukum Acara Perdata Indonesia, Liberty, Yogyakarta.

S.F.Marbun, 2003, Peradilan Tata Usaha Negara, Liberty, Yogyakarta.

Sjahran Basah, 2014, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Cetakan ke-6, Alumni, Bandung.

Undang-Undang :

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara