

# PERLUASAN OBJEK PENGADILAN TATA USAHA NEGARA MELALUI UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

**Ketut Cindy Priyanka Sari & Zakki Adlhiyati**

Jl. H.A. Dasuki Nomor 5, Duren Sawit, Jakarta Timur.

Email: cindyprynk@gmail.com

## ABSTRAK

*Tujuan dari penulisan artikel ini ialah untuk mengetahui perluasan objek pengadilan tata usaha negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum dorktrinal atau normatif yang bersifat preskriptif. Teknik pengumpulan bahan yang dilakukan oleh penulis adalah teknik studi dokumen atau studi kepustakaan yakni dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum berupa buku, peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, dokumen resmi dan lain sebagainya. Bahan hukum tersebut dianalisis menggunakan teknik analisis dalam sifat kualitatif atau non statistik yaitu (metode deduksi). Berdasarkan penelitian ini diketahui bahwa pengadilan tata usaha negara memiliki suatu objek tersendiri. Objek tersebut berupa sengketa yang muncul sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara. Sementara halnya keputusan tata usaha negara menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengalami perluasan makna. Adanya perluasan makna ini berimplikasi pula pada kompetensi PTUN.*

*Kata Kunci: Perluasan, Objek PTUN, Keputusan*

## ABSTRACT

*This article aims to understand the expansion of the object of the state administrative court. This Study is a prescriptive normative legal research. The technique of collecting data was trough literature studies by collecting legal materials in the form of books, legislation, scientific works, official documents and so on. Data analysis are done deductively. Based on this research, it is known that the state administrative court has an object. The object is in the form of a dispute that arises as a result of the issuance of a state administrative decision. Act Number 30 of 2014 made an expansion meaning of state administrative decisions. This expansion meaning of state administrative decisions has implications for the state administrative court.*

## A. PENDAHULUAN

Sejarah Indonesia tidak pernah bisa dilepaskan dari berbagai peristiwa penyimpangan kekuasaan oleh pemerintah atau penguasa. Gagasan untuk melakukan kontrol terhadap kekuasaan pemerintah melalui pengadilan sudah muncul sejak era penjajahan kolonial. Awal mula sistem peradilan administrasi yang ada pada sistem hukum Indonesia saat ini sesungguhnya berakar pada zaman Hindia Belanda, meskipun pada zaman itu belum dikenal suatu peradilan administratif seperti halnya pengadilan tata usaha negara (PTUN) sebagai sebuah badan peradilan yang melembaga dalam sistem hukum Indonesia. Pada zaman itu sengketa administratif yang muncul diadili oleh hakim perdata atau lembaga kuasi peradilan (Enrico Simanjuntak, 2018:22).

Setelah merdeka dan lepas dari masa penjajahan kolonial, Indonesia mencoba membuat peradilan administratifnya sendiri yaitu melalui pembentukan PTUN. PTUN pertama kali dibentuk pada tanggal 29 Desember 1986 melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. PTUN pada sistem hukum Indonesia membuat perwujudan negara hukum (rechtsstaat) pada bangsa ini dirasa semakin nyata. Hal ini merujuk pada amanat konstitusi yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 yakni menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum (rechtsstaats) dan bukan negara kekuasaan (machtstaats).

Tujuan pembentukan PTUN tercantum dalam UU PTUN itu sendiri. Adapun tujuan dibentuknya PTUN dapat dilihat dalam konsideran pada bagian “menimbang”. Hal ini diimplementasikan melalui Pasal 53 UU PTUN yang berbunyi:

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

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tujuan dibentuknya PTUN ialah untuk menyamakan kedudukan dan menjamin kepastian hukum bagi warga negara. Pembentukan PTUN juga dapat ditujukan sebagai salah satu implementasi dari negara demokratis yakni dengan melaksanakan check and balances terhadap lembaga pemerintah lain. Adanya check and balances ini kekuasaan negara bisa diatur, dibatasi, bahkan dikontrol oleh aparat penyelenggaraan negara yang menduduki jabatan dalam lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya (Jimly Asshiddiqie, 2006:74).

Sebagai sebuah pengadilan yang berdaulat PTUN tentunya memiliki subjek dan objek tersendiri. Subjek PTUN merupakan pihak-pihak tertentu yang telah diatur oleh UU PTUN yang dapat berperkara dalam PTUN. Subjek PTUN sendiri terdiri dari penggugat dan tergugat. Penggugat ialah orang atau badan hukum yang merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan tata usaha negara. Orang yang memenuhi kriteria sebagai penggugat ialah mereka yang dianggap cakap hukum, dalam arti sudah dianggap dewasa, tidak dalam pengampuan, dan tidak sedang dalam keadaan pailit. Mengenai tergugat dalam PTUN ketentuannya telah diatur dalam pasal 1 angka 12 Undang-Undang 51 Tahun 2009 yakni badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenangnya. Adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 membuat subjek PTUN tidak lagi hanya berupa penggugat dan tergugat saja. Pejabat pemerintah kini dapat mengajukan kepada PTUN untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat tersebut atas dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara.

Keputusan tata usaha negara menurut UU PTUN merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Akan tetapi dengan adanya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014, pemaknaan terhadap keputusan tata usaha negara menjadi bertambah luas.

Demikian adanya tidak semua keputusan tata usaha negara dapat dijadikan objek sengketa dalam PTUN. Makna lainnya adalah tidak semua keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara dapat digugat di PTUN. Terdapat beberapa keputusan yang dijadikan pengecualian dalam peradilan tata usaha negara. pengecualian tersebut antara lain ada pada 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 perundangundangan lain yang bersifat hukum pidana, keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan 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.

Adanya perluasan pada pada makna keputusan tata usaha negara sebagai objek PTUN membuat adanya perluasan pula terhadap kompetensi PTUN dalam menangani suatu sengketa. Perluasan ini harus dicermati dengan seksama karena hal ini akan berimplikasi pada gugatan yang hendak diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan. Perluasan kompetensi PTUN membuat adanya perubahan pengajuan perkara pada pengadilan berdasarkan kewenangan absolutnya. Dalam hal pihak yang merasa dirugikan dengan dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara tidak cermat dalam menanggapi perluasan objek PTUN ini maka gugatan yang diajukan akan ditolak dengan alasan bukan merupakan kewenangan absolut pengadilan tersebut untuk menangani perkara ini.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan berjenis penelitian hukum dorktrinal atau normatif dalam melakukan penelitian hukum ini. Penelitian hukum normatif sendiri merupakan penelitian yang meletakkan hukum sebagai sistem norma mengenai asas-asas, norma, kaidah, dari peraturan perundangundangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin (Mukti dan Yulianto, 2010:34). Penelitian ini bersifat preskriptif atau terapan. Penelitian preskriptif sendiri memiliki tujuan memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan atau fakta yang ada (Salim dan Erlies, 2017:9). Teknik pengumpulan bahan yang dilakukan oleh penulis adalah teknik studi dokumen atau studi kepustakaan (*literature research*). Teknik analisis bahan hukum menggunakan metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor yaitu pernyataan yang bersifat umum kemudian diajukan premis minor yang mana memiliki sifat khusus berupa fakta hukum yang ditemukan. Kemudian dari kedua premis tersebut dilakukan penarikan kesimpulan (Philipus M Hadjon dalam Peter Mahmud Marzuki, 2014:89-90).

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Keputusan Tata Usaha Negara Sebelum adanya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014

Pasal 1 angka 9 UU PTUN berbunyi:

*“Keputusan Tata Usaha Negara ialah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”*

Bila dilihat berdasarkan definisi tersebut maka Keputusan Tata Usaha Negara memiliki unsur-unsur sebagai berikut (Ridwan HR, 2011:145):

- a. Penetapan tertulis
- b. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara
- c. Berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan
- d. Bersifat konkret, individual dan final
- e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Unsur-unsur tersebut di atas bersifat kumulatif, artinya untuk dapat disebut keputusan tata usaha negara yang dapat dijadikan sebagai objek sengketa di PTUN harus memenuhi keseluruhan unsur tersebut. Selain itu terdapat beberapa syarat khusus lainnya agar suatu keputusan tata usaha negara dapat dijadikan sebagai objek sengketa. Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyatakan bahwa keputusan tata usaha negara dikatakan dapat digugat apabila bertentangan dengan 2 (dua) hal yakni dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dengan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Suatu Keputusan Tata Usaha Negara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dapat dinilai melalui:

- a. Apakah keputusan tersebut sesuai dengan peraturan perundang undangan dalam arti formil.
- b. Apakah keputusan tersebut sesuai dengan peraturan perundang undangan dalam arti materil.
- c. Apakah keputusan tersebut diterbitkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berwenang atau tidak.

Sementara itu mengenai keputusan tata usaha negara bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, ketentuannya merujuk pada asas-asas umum penyelenggara negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Adapun dapat diuraikan sebagai berikut (Lutfi Effendi, 2004:86):

- a. Asas kepastian hukum  
Sebagai sebuah negara hukum tentunya setiap kebijakan penyelenggara negara yang diterbitkan harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan.
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara  
Penyelenggara negara harus dilakukan dengan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan demi terjadinya pengendalian dari penyelenggaraan negara itu sendiri.

- c. Asas kepentingan umum  
Dalam setiap proses penyelenggaraan negara, kesejahteraan umum akan selalu didahulukan melalui cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Asas keterbukaan  
Pemerintah harus membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas proporsionalitas  
Pemerintah harus mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Asas profesionalitas  
Pemerintah dalam menjalankan proses penyelenggaraan negara harus mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Asas akuntabilitas  
Setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Keputusan Tata Usaha Negara Setelah adanya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014

Ketentuan pada Pasal 87 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 membuat keputusan tata usaha negara mengalami perluasan makna. Sebagian ketentuan hanya bersifat menambahkan dari makna yang sudah ada, namun terdapat satu ketentuan yang mengubah makna dari keputusan tata usaha negara yang ada sebelumnya. Perubahan makna tersebut tertera pada huruf a Pasal 87 huruf a yang menyatakan bahwa keputusan tata usaha negara harus dimaknai sebagai penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual. Pada praktiknya tindakan faktual yang dilakukan didahului dengan adanya keputusan yang diterbitkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara terlebih dahulu. Dicermati lebih dalam sejatinya terdapat kerancuan makna dari huruf a Pasal 87 ini. Tindakan faktual dapat dimaknai sebagai tindakan yang dilakukan sebagai tindak lanjut atas terbitnya suatu keputusan tata usaha negara. Demikian adanya bila dilihat berdasarkan definisi dari tindakan faktual itu sendiri, akan sangat dimungkinkan setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah baik yang berakibat hukum maupun tidak berakibat hukum dapat menjadi objek gugatan di PTUN.

Sebelum adanya ketentuan peralihan seperti yang diuraikan pada Pasal 85 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, tindakan faktual yang dilakukan oleh pemerintah sering kali digugat dengan gugatan *onrechtmatige overheidsdaad* yang mana sebelumnya diajukan ke Pengadilan Umum. Perlu diketahui bahwa sengketa *onrechtmatige overheidsdaad* dapat berupa (Enrico Simanjuntak, 2018: 86):

- a. Gabungan dari beberapa gugatan yang di dalamnya terdapat tuntutan pokok agar suatu keputusan tata usaha negara tersebut dibatalkan. Pembatalan

keputusan tersebut menjadi dasar untuk melakukan penuntut ganti rugi berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata.

- b. Perkara *onrechtmatige overheidsdaad* bersifat tuntutan tunggal dalam arti tidak ada hal lain yang dituntutkan kepada tergugat yakni hanya agar suatu keputusan tata usaha negara tersebut dinyatakan batal atau tidak sah.

Pada proses peradilan di Pengadilan Umum, putusan pembatalan suatu keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh PTUN menjadi dasar pengajuan gugatan ganti rugi atas perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Adanya ketentuan huruf a Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 memengaruhi kompetensi PTUN yang mana turut mengalami perluasan. Dengan memperhatikan karakteristik tuntutan pokok dalam sengketa tata usaha negara berupa permohonan pembatalan keputusan sedangkan dalam perkara *onrechtmatige overheidsdaad* di peradilan umum dimungkinkan selain pembatalan keputusan tata usaha negara juga permohonan ganti rugi dalam hal gugatan-gugatan berupa gabungan gugatan (Enrico Simanjuntak, 2018: 87).

#### **D. SIMPULAN**

PTUN memiliki objek yakni berupa sengketa tata usaha negara. Sengketa tata usaha negara merupakan sengketa yang terjadi antara orang atau badan hukum dengan badan atau pejabat tata usaha negara atas dikeluarkannya keputusan tata usaha negara. Adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 membuat keputusan tata usaha negara mengalami perluasan makna. Perubahan makna tersebut tertera pada huruf a Pasal 87 huruf a yang menyatakan bahwa keputusan tata usaha negara harus dimaknai sebagai penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual. Hal ini mengimplikasikan pada perluasan kompetensi PTUN yakni gugatan *onrechtmatige overheidsdaad* yang mana sebelumnya diajukan ke pengadilan umum menjadi diajukan ke PTUN. Konsekuensinya adalah dimungkinkan bentuk gugatan PTUN tidak hanya berupa pembatalan suatu keputusan tata usaha negara saja tapi juga terdapat permohonan ganti rugi di dalamnya.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Enrico Simanjuntak. 2018. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Sinar Grafika.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Lutfi Effendi. 2004. Pokok-Pokok Hukum Administrasi. Malang: Bayumedia Publishing.
- Ridwan HR. 2011. Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi). Jakarta: Rajawali Pers.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.