

OPTIMALISASI KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENYELESAIAN PERKARA PERBUATAN MELAWAN HUKUM PEMERINTAH (ONRECHTMATIGE OVERHEIDSDAAD)

OPTIMIZING THE COMPETENCE OF STATE ADMINISTRATIVE COURTS IN THE SETTLEMENT OF ACTIONS AGAINST LAW BY GOVERNMENT (ONRECHTMATIGE OVERHEIDSDAAD)

Beni Kurnia Illahi ^{1, a, *}, Abdhy Walid Siagian², Rozin Falih Alify³, Muhammad Syammakh Daffa Alghazali⁴

¹²³⁴ Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

^a benikurnia@unib.ac.id

* Corresponding author

INFO ARTIKEL

Histori Artikel

Diterima 30/08/2022
Direvisi 14/01/2023
Disetujui 27/02/2023

Kata Kunci

Pengadilan Tata
Usaha Negara,
Perbuatan Melawan
Hukum,
Onrechtmatige
Overheidsdaad.

Keywords

Administrative Court,
Unlawful Acts,
Onrechtmatige
Overheidsdaad.

ABSTRAK

Dalam konstitusi Indonesia pada Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bahwa, 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. Peradilan tata usaha negara (PTUN) merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang memiliki tugas serta wewenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Dalam hal menangani kasus mengenai perbuatan melawan hukum (PMH) yang dilakukan oleh Badan dan/oleh Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad) selama ini diadili pada peradilan umum secara perdata. Namun terjadi pergeseran paradigma pada kompetensi absolut PTUN sejak hadirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang mana pada tertuang pada Diktum E bagian Kamar Tata Usaha Negara butir 1 huruf b Surat Edaran MA RI No. 4 Tahun 2016 menyatakan bahwa PTUN berwenang mengadili perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, yaitu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan (Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan) atau onrechtmatige overheidsdaad. Lebih lanjut melalui Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 kembali dipertegas mengenai kewenangan PTUN dalam menangani kasus Onrechtmatige Overheidsdaad. Namun pada prakteknya masih ada beberapa perkara Onrechtmatige Overheidsdaad yang diadili pada peradilan umum yang mana masih membuktikan bahwa peradilan umum masih menganggap mengadili perkara Onrechtmatige Overheidsdaad masih merupakan kewenangannya.

In the Indonesian constitution in Article 24 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD 1945) that judicial power is exercised by a Supreme Court and judicial bodies under it in the general court environment, religious court environment, judicial environment military, state administrative court environment, and by a Constitutional Court. The State Administrative Court (PTUN) is one of the implementers of judicial power which has the duty and authority to examine, decide, and resolve State Administrative disputes. In terms of handling cases regarding unlawful acts (PMH) committed by the Agency and/by Government Officials (Onrechtmatige Overheidsdaad) so far have been tried in civil courts. However, there has been a paradigm shift in the absolute competence of PTUN since the presence of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration which is stated in Diktum E section of the State Administrative Chamber point 1 letter b Circular Letter of MA RI No. 4 of 2016 states that the Administrative Court has the authority to adjudicate unlawful acts by the government, namely unlawful acts committed by holders of government power (Agencies and/or Government Officials) or onrechtmatige overheidsdaad. Furthermore, through the Regulation of the

Supreme Court of the Republic of Indonesia Number 2 of 2019 it was reaffirmed regarding the PTUN's authority in handling the *Onrechtmatige Overheidsdaad* case. However, in practice there are still several *Onrechtmatige Overheidsdaad* cases that are tried in the general court which proves that the general court still considers adjudicating the *Onrechtmatige Overheidsdaad* case to be within its authority.



<https://doi.org/10.25216/peratun.612023.35-58>



© 2023. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](#).

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum telah diatur konkrit di dalam Konstitusi.¹ Pengejawantahan konstitusi secara langsung telah mengatur penyelenggaraan peradilan di Indonesia. Dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan peradilan dengan tujuan untuk menegakkan hukum dan keadilan sebagai wujud nyata dari kekuasaan kehakiman.² Hal ini sejatinya telah diakomodir di dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bahwa, 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. Dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman, hakim sudah seharusnya mempunyai sikap yang netral dan bertindak bijaksana, adil dan tegas tanpa turut dicampuri oleh pihak manapun baik dari badan yudisial (dari dalam), maupun dari badan ekstra yudisial (dari luar).³ Hal ini dilakukan agar tidak terjadinya tumpang tindih kompetensi absolut antara satu peradilan dan peradilan lainnya.

Dalam hal melaksanakan kekuasaan kehakiman, suatu badan peradilan dalam hal mengadili suatu perkara mempunyai kompetensi (kewenangan). Berdasarkan hukum acara, pengadilan memiliki kompetensi untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang didikotomikan menjadi dua, yakni kompetensi relatif yang merupakan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai wilayah hukumnya,⁴ sedangkan kompetensi absolut suatu badan peradilan adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut objek, materi, atau pokok sengketa.⁵ Dalam hal kompetensi absolut peradilan, Peradilan tata usaha negara (PTUN) merupakan

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Sjachran Basah, *Hukum Acara Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi*, Jakarta: Rajawali Press, 1989, hlm. 11.

⁴ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, 2011, hlm. 239.

⁵ H. Yodi Martono Wahyunadi, *Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, https://ptunjakarta.go.id/wpcontent/uploads/file/berita/daftar_artikel/Kompetensi%20Pengadilan%20Tata%20Usaha%20Negara%20Dalam%20Sistem%20Peradilan%20Di%20Indonesia.pdf, hlm. 3.

salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang memiliki tugas serta wewenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.⁶

Kompetensi absolut PTUN adalah menyelesaikan sengketa tata usaha negara 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.⁷ Dalam hal ini objek dari PTUN adalah keputusan tata usaha negara (KTUN),⁸ yang dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) didefinisikan 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, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dalam hal menangani kasus mengenai perbuatan melawan hukum (PMH) yang dilakukan oleh Badan dan/atau oleh Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) selama ini diadili pada peradilan umum secara perdata. Hal ini merupakan penafsiran dari Pasal 1365 KUH Perdata yang berbunyi setiap orang yang melakukan perbuatan melanggar hukum diwajibkan untuk mengganti kerugian yang timbul dari kesalahannya tersebut, selama ini *Onrechtmatige Overheidsdaad* disamakan dengan PMH yang dilakukan oleh warga negara. Sebagaimana terjadi pada perkara Nomor 374/Pdt.G/LH/2019/PN Jkt.Pst yang dilakukan pada Pengadilan Negeri Jakarta pusat, yang mana menyebutkan bahwa pihak pemerintah yang menjadi tergugat adalah Negara Republik Indonesia Cq. Presiden Republik Indonesia, Negara RI Cq. Presiden RI Cq. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, Negara RI Cq. Presiden RI Cq. Menteri Dalam Negeri RI, Negara RI Cq. Presiden RI Cq. Menteri Kesehatan RI, serta Negara RI Cq. Presiden RI Cq. Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Dalam kasus *a quo* dinyatakan

⁶ Pasal 25 ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁷ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁸ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

pemerintah melakukan perbuatan melawan hukum sesuai dengan Pasal 1365 KUH Perdata.

Namun pada hakikatnya telah terjadi pergeseran paradigma pada kompetensi absolut daripada PTUN sejak hadirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang mana telah tertuang pada Diktum E bagian Kamar Tata Usaha Negara butir 1 huruf b Surat Edaran MA RI No. 4 Tahun 2016 menyatakan bahwa PTUN berwenang mengadili perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, yaitu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan (Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan) yang biasa disebut dengan *onrechtmatige overheidsdaad* (OOD). Hal tersebut sebagai pengejawantahan dari ketentuan dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan 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.⁹ Berdasarkan hal tersebut maka gugatan dan permohonan terhadap OOD sejatinya adalah kewenangan yang dimiliki oleh PTUN. Berdasarkan hal tersebut maka gugatan ganti kerugian akibat tindakan pemerintah dapat dilakukan di PTUN.

Kewenangan PTUN dalam menangani kasus OOD sebagai kewenangan absolutnya semakin ditegaskan dengan dikeluarkannya Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Di dalam PERMA tersebut pada Pasal 1 angka 4 mendefinisikan bahwasannya Sengketa OOD adalah sengketa yang di dalamnya mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan Pejabat Pemerintahan, atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Yang dalam pasal 2 ayat (1) PERMA tersebut secara eksplisit disebutkan "Perkara perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) merupakan kewenangan peradilan tata usaha negara". Hal

⁹ Pasal 85 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

ini mempertegas bahwasannya mekanisme ganti rugi atas OOD merupakan kewenangan PTUN bukan peradilan umum secara perdata.

Namun pada prakteknya masih ada beberapa perkara OOD yang diadili pada peradilan umum. Hal ini membuktikan bahwa peradilan umum masih menganggap mengadili perkara OOD masih merupakan kewenangannya. Hal ini dapat tercermin pada kasus dengan Nomor 374/Pdt.G/LH/2019/PN Jkt.Pst yang mana kasus tersebut diadili pada Pengadilan negeri sebagai kasus perdata, padahal melalui Surat Edaran MA RI No. 4 Tahun 2016 yang diperkuat oleh PERMA Nomor 2 Tahun 2019 kasus *a quo* seharusnya menjadi kewenangan dan diadili pada PTUN, meskipun perkara OOD tersebut sedang diperiksa oleh Pengadilan Negeri, maka Pengadilan Negeri harus menyatakan tidak berwenang mengadili perkara tersebut.¹⁰ Berdasarkan fakta yang telah dijabarkan, maka titik fokus penelitian ini adalah untuk mengkaji kewenangan MA dalam mengeluarkan suatu produk hukum, dalam hal ini PERMA No. 2 Tahun 2019. Melalui PERMA tersebut terdapat pergeseran paradigma pada kompetensi absolut PTUN dalam mengadili perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

B. Rumusan Masalah

1. Batasan Kewenangan Peradilan Umum Dan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Perkara
2. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menangani Sengketa Perbuatan Melawan Hukum dari Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)

II. PEMBAHASAN

A. Kekuasaan Kehakiman

Kebebasan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, amanat ini sesuai dengan penjelasan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum keadilan”. Kemudian pada Pasal 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman, menyatakan bahwa “Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan

¹⁰*Ibid.*

peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia". Kemudian penjelasan ini selanjutnya dipertegas di dalam Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 "Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menjalankan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia".

Berkaitan dengan masalah kekuasaan kehakiman yang merdeka, sejatinya memberikan pemaknaan kepada Mahkamah Agung (MA) sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 "Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Peradilan di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, Lingkungan, Peradilan Agama, Lingkungan Peradilan Militer, Lingkungan Tata Usaha Negara, dan oleh Mahkamah Konstitusi". Penjelasan Pasal tersebut mengisyaratkan bahwa MA adalah salah satu badan atau lembaga yang memiliki tugas melaksanakan kekuasaan kehakiman. Namun, disamping MA masih ada lain-lain badan kehakiman yang juga menjadi pelaksana kekuasaan kehakiman yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang. Beranjak dari hal tersebut, bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.¹¹

Kekuasaan negara, sebagaimana yang telah kita ketahui bahwa terdiri atas tiga jenis, yaitu : kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan yudikatif (kehakiman). Berdasarkan isyarat konstitusi diatas, maka "kedua kekuasaan yang berada berdampingan dengan kekuasaan kehakiman itu tidak boleh mencampuri segala urusan peradilan yang merupakan realisasi kekuasaan kehakiman".¹² Sementara itu, yang dimaksud dengan peradilan sebagai realisasi dari kekuasaan kehakiman mengandung arti : menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan, dengan kata lain bahwa peradilan merupakan pelaksanaan hukum dalam hal konkret adanya tuntutan hak, fungsi mana dijalankan oleh suatu badan yang berdiri sendiri dan diadakan oleh negara serta bebas dari pengaruh apa

¹¹Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

¹² K. Wantjik Saleh, *Kehakiman dan Peradilan*, Simbur Cahaya, Jakarta 1976, hlm. 17.

atau siapa pun dengan cara memberikan putusan yang bersifat mengikat dan bertujuan mencegah *eigenrichting*.¹³

Menurut Jimly Asshiddiqie, cabang kekuasaan kehakiman dikembangkan sebagai suatu kesatuan sistem yang berpuncak pada MA dan Mahkamah Konstitusi (MK). Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan, maka fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif dikembangkan sebagai cabang-cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Jika kekuasaan legislatif berpuncak pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maka cabang kekuasaan yudikatif berpuncak pada kekuasaan kehakiman yang juga dapat dipahami mempunyai dua pintu, yaitu pintu MA dan pintu MK.¹⁴

MA adalah puncak kekuasaan kehakiman dan fungsi peradilan di Indonesia. Dalam mewujudkan prinsip keadilan dan kebenaran hukum, MA yang sejatinya menjadi puncak harapan dan aspirasi seluruh rakyat Indonesia. Sejatinya tugas MA pada pokoknya bukanlah dalam pembuatan hukum ataupun dalam pelaksanaan hukum dan penegakan hukum. Fungsi MA sejatinya adalah untuk menghakimi perkara-perkara ketidakadilan yang muncul, sehingga dapat diputuskan secara tepat demi keadilan berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa.¹⁵ Namun, dalam menjalankan kewenangannya MA tidak hanya melaksanakan fungsi yudisial sebagaimana diuraikan di atas, tetapi juga MA melaksanakan fungsi legislasi dalam pengaturan hukum acara peradilan melalui produk hukumnya yang seharusnya merupakan tugas atau kewenangan badan legislatif untuk mengatur hukum acara peradilan tersebut melalui undang-undang.¹⁶

Pengaturan kekuasaan kehakiman yang dilaksanakan melalui MA telah diakomodir melalui Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 dan Perubahan Kedua dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 (UUMA). Didalam Undang-

¹³ R.M. Sudikno Mertokusumo, *Sistem Peradilan di Indonesia*, Jurnal hukum, No. 9 Vol. 4 Tahun 1997, hlm. 2.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, 2005, hlm. 82-83.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 20.

¹⁶ Dasar Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 24 A ayat (5) yang menyebutkan bahwa susunan, kedudukan, keanggotaan dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan Undang-Undang.

Undang ini terdapat pengaturan mengenai produk hukum yang dikeluarkan oleh MA. Penjelasan ini terdapat di dalam Pasal 79 UUMA yang menyatakan bahwa "MA dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlakukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini". Atas dasar ini, MA kemudian mengeluarkan produk hukum yakni : PERMA, SEMA, Fatwa, dan SK KMA.

PERMA berperan untuk mengisi kekosongan terhadap materi yang belum diatur di dalam Undang-Undang. MA sebagai lembaga yudikatif diberikan suatu kewenangan yang bersifat atributif untuk membentuk suatu peraturan. Terhadap kewenangan ini sejatinya juga memberikan batasan hanya pada penyelenggaraan peradilan. Paragraf pertama pada penjelasan Pasal 79 UUMA yang memberikan penjelasan bahwa apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, MA memiliki wewenang untuk membuat peraturan guna mengisi kekurangan atau kekosongan hukum. Ada hal yang menarik untuk dicermati dengan hadirnya Pasal 79 UUMA ini : *Pertama*, terkait dengan batasan materi PERMA. Batasan ini dapat dilihat dari tujuan pembentuk UUMA dalam memberikan kewenangan dalam membentuk PERMA yang mana materi muatan dari PERMA sendiri adalah materi yang belum diatur di dalam Undang-Undang. *Kedua*, penjelasan Pasal 79 yang menyebutkan bahwa peraturan yang dikeluarkan oleh MA dibedakan dengan peraturan yang dibentuk oleh pembentuk Undang-Undang.

B. Batasan Kewenangan Peradilan Umum Dan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Perkara.

Dibentuknya lembaga pengadilan sejatinya dibentuk agar dapat menuntaskan segala perkara di antara pihak-pihak, sehingga tercipta rasa keadilan. Berbagai sengketa yang muncul di ranah peradilan, sejatinya tidak dapat dilaksanakan oleh satu bentuk pengadilan saja, namun jika terjadi pemaksaan di hanya satu ranah peradilan saja akan menimbulkan permasalahan tentang kekuasaan mengadili jika dipaksakan.¹⁷ Terhadap permasalahan tersebut, dibutuhkananya pembagian yurisdiksi pengadilan.

¹⁷ M. Yahya harahap dalam terence Ingman, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004. hlm. 179.

Salah satu faktor dari pembagian dari yurisdiksi ini adalah berdasarkan lingkungan pengadilan, dengan jelasnya lingkungan pengadilan tersebut akan melahirkan kekuasaan mengadili atau kewenangan absolut dari masing-masing lingkungan pengadilan yang disebut sebagai atribusi kekuasaan kehakiman (*attributive competentie, attributive jurisdiction*).¹⁸

Atribusi kekuasaan kehakiman dalam penelitian ini adalah Lingkungan Peradilan Umum dan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Dasar hukum lahirnya Peradilan Umum diakomodir melalui Undang-Undang No. 2 Tahun 1986 yang kemudian diubah oleh Undang-Undang No. 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum, kemudian diubah menjadi Undang-Undang No. 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum. Peradilan Umum adalah salah satu bentuk kekuasaan kehakiman bagi rakyat pada umumnya. Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Umum dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri sebagai pengadilan tingkat pertama dan Pengadilan Tinggi sebagai pengadilan tingkat banding, kemudian Mahkamah Agung sebagai pengadilan yang tertinggi atau sebagai pengadilan tingkat kasasi.

Salah satu usaha pemerintah untuk menjamin perlindungan keadilan bagi anggota masyarakat ialah dengan cara diwujudkan dengan dibentuknya PTUN.¹⁹ Tujuan pembentukan dan kedudukan suatu peradilan administrasi negara (PTUN) dalam suatu negara, terkait dengan falsafah negara yang dianutnya. Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu, hak dan kepentingan perseorangan dijunjung tinggi disamping juga hak masyarakatnya. Kepentingan perseorangan adalah seimbang dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.²⁰

Pengaturan hukum lahirnya Tata Usaha Negara diakomodir di dalam Undang-Undang no. 5 Tahun 1986, yang kemudian selanjutnya diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kemudian diubah kembali melalui Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Ini diatur di dalam Pasal 4 yang menjelaskan bahwa “Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat

¹⁸ Subekti, *Hukum Acara perdata*, Bina Cipta, Jakarta, 1977, hlm. 28.

¹⁹ S.F. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 59.

²⁰ Yodi Martono Wahyunadi, *Kapabilitas Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, artikel website PTUN Jakarta.

pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara". Kemudian yang dimaksud 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. Kekuasaan kehakiman di lingkungan Tata Usaha Negara secara hierarki dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dan MA.

Setelah penjabaran diatas mengenai pembagian lingkungan peradilan, sejatinya sering terjadi ketidakjelasan dalam menentukan batasan kewenangan yurisdiksi absolut, terutama Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Titik poin dalam penelitian ini, bahwa terdapat titik singgung kompetensi terhadap batasan antara Peradilan Umum dengan Peradilan Tata Usaha Negara, yang sejatinya terlebih dahulu dipecahkan sebelum hakim memeriksa suatu perkara.²¹ Kewenangan Peradilan Umum telah digariskan melalui Pasal 50 dan Pasal 51 Undang-Undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, hanya berwenang mengadili perkara Pidana (Pidana Umum dan Pidana Khusus), mengadili perkara perdata (Perdata Umum dan Perdata Niaga). Kemudian kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, yang yurisdiksinya hanya terbatas pada perkara-perkara melibatkan Lembaga Negara yang berkaitan dengan kebijakan administrasi negara.

Dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan, dalam negara hukum, prinsip perlindungan hukum terutama diarahkan kepada perlindungan terhadap hak sosial, hak ekonomi dan hak-hak kultural. Dikaitkan dengan sifat hak, dalam *rechtsstaat* yang liberal dan demokratis adalah "*the rights to do*" dalam "negara hukum" muncul "*the rights to receive*".²² Atas argumen tersebut, jika dihubungkan dengan sarana perlindungan hukum, semakin kompleks sistem perlindungan hukum bagi rakyat maka semakin banyak sarana yang dibutuhkan supaya lancar dan mencapai tujuan. Sarana dan fasilitas tersebut antara lain tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya.

²¹Umar said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Malang, 2012. hlm. 107.

²²Paulus Efendi Lotulung, *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun)*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013, hlm. 1.

Faktanya memang kehadiran UU PTUN memberi dampak khususnya bagi masyarakat luas di era globalisasi ini, untuk melindungi hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, dapat menjamin kesejahteraan dan kepercayaan masyarakat terhadap hukum. Keberadaan peradilan administrasi atau PTUN tidak dapat dipisahkan dari teori negara hukum karena salah satu unsur pokok atau ciri negara hukum (*rechtsstaat*) menurut pandangan Friedrich Julius Stahl adalah peradilan administrasi.

Hal ini berbeda dengan konsep *rule of law* yang tidak mengenal peradilan administrasi, tetapi lebih mengedepankan *equality before the law*. Indonesia menyatakan diri sebagai negara hukum dan menyediakan peradilan administrasi atau PTUN untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga. Meskipun demikian, makna negara Indonesia berdasarkan atas hukum yang tertera pada UUD 1945 artinya sama dengan *rechtsstaat* (negara hukum) menurut konsep Indonesia yang memenuhi persyaratan *rechtsstaat* ataupun *rule of law*. Perkembangan negara hukum klasik menjadi negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) telah menuntut keterlibatan negara dalam berbagai aspek kehidupan warganya.²³

Itu sebabnya, munculnya peradilan administrasi bertitik tolak dari kebutuhan untuk mengawasi secara yuridis perbuatan pemerintah agar tetap sesuai dengan fungsinya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat (*bonum commune*) yang seluas-luasnya.²⁴ Penjabaran Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa 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.²⁵

²³ R Soegijatno Tjakranegara, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 20-22.

²⁴ W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, hlm. 2.

²⁵ Martitah, Arif Hidayat dan Aziz W. Nugroho, *PTUN Dalam Optik Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, BPFH UNNES, Semarang, 2018, hlm. 27.

C. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menangani Sengketa Perbuatan Melawan Hukum dari Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)

Paradigma perluasan kompetensi PTUN pada hakikatnya sering menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan badan peradilan lain diluar PTUN. Hal ini dikarenakan perluasan kompetensi dari PTUN tidak dibarengi dengan legitimasi dasar hukum yang jelas. Jika kita menilik kepada gugatan Perbuatan Hukum oleh Pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*), maka kita akan melihat sebuah contoh konkrit dari tumpang tindihnya kewenangan ini.

1. Legalitas Kompetensi PTUN dalam menangani Perbuatan Melawan hukum oleh Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)

Secara yuridis kita dapat menemukan kompetensi PTUN di dalam Pasal 1 angka 3 UU PTUN yang secara normatif hanya menyebutkan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai objek gugatan PTUN.²⁶ Namun Kompetensi PTUN melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengalami perluasan dari segi kompetensi berupa Tindakan Administrasi. Secara teori, Tindakan Administrasi (*Bestuurshandelingen*) dapat dibagi menjadi dua, yakni *Feitelijke Handelingen* (Tindakan Faktual) dan *Rechtshandelingen* (Tindakan Hukum).²⁷

Hadirnya Undang-Undang ini sejatinya membawa salah satu spirit yang termaktub dalam penjelasan umum yang dinyatakan bahwa 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 memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh Lembaga negara dan PTUN yang bebas dan mandiri.

²⁶ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara "*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*"

²⁷Safri Nugraha, et.al., *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2007, hlm. 85.

Rechtsbandelingen secara doktrin dapat dimaknai sebagai tindakan yang secara pengimplementasian tidak bisa dirasakan langsung oleh objek yang dikenainya, sedangkan *Feitelijke Handelingen* dapat dimaknai sebagai tindakan konkrit dari pemerintah atau yang selanjutnya disebut sebagai Tindakan Faktual.²⁸ Tindakan Faktual secara pengimplementasian dapat dimaknai sebagai tindakan pemerintah yang secara nyata dapat dirasakan oleh pihak yang menjadi objek tindakan tersebut. Seperti halnya pembangunan jembatan, penggusuran lahan, dan lain sebagainya. Hal ini yang kemudian dimaknai sebagai tindakan pemerintahan di dalam pasal 1 angka 1 PERMA Nomor 2 Tahun 2019.²⁹ Secara implisit, sebuah konklusi yang dapat diambil adalah pemaknaan tindakan pemerintah yang dimaksudkan di dalam PERMA *a quo* adalah tindakan faktual dari pemerintah (*feitelijke handeling*). Rene Seerden & Frits Stroink mengemukakan bahwa meskipun tindakan faktual dipahami sebagai tindakan non hukum namun tindakan faktual tersebut harus memperhatikan kesesuaiannya dengan hukum, sehingga apabila tindakan faktual membawa kerugian bagi pihak tertentu, sebagaimana halnya jika terjadi dalam tindakan administrasi, maka pertanggungjawaban hukum berupa gugatan ganti rugi tidak bisa dilepaskan dari pelaku tindakan faktual tersebut.³⁰ Hal ini juga didukung oleh pernyataan Ridwan HR, yang menyatakan bahwa beban tanggungjawab dan tuntutan ganti rugi atau hak itu ditujukan kepada setiap subjek hukum yang melanggar hukum, tidak peduli apakah subjek hukum itu seseorang, badan hukum, atau pemerintah.³¹

Hal ini sejalan dengan politik hukum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menginginkan adanya perluasan kompetensi PTUN untuk menjadi pengingat bagi pejabat Tata Usaha Negara dalam melakukan tindakan sebagai Pejabat Pemerintahan. Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menginisiasikan adanya pemaknaan tindakan faktual yang didasari oleh KTUN

²⁸ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan “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.”

²⁹ Pasal 1 angka 1 PERMA Nomor 2 tahun 2019 Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) “Tindakan Pemerintahan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.”

³⁰ Rene Seerdendan Stroink. *F Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis*. Antwerpen: Oxford, 2007, hlm. 116.

³¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2013, hlm. 339.

merupakan kewenangan PTUN.³² Semangat ini sangat sejalan dengan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 yang menginginkan adanya pertanggungjawaban pemerintah sebagai pejabat pemerintahan yang melakukan tindakan faktual dan berimplikasi kepada kerugian yang dialami oleh warga negara. Namun, Problematika berkaitan dengan peralihan kewenangan Peradilan Umum ke Peradilan Tata Usaha Negara tidak berhenti Pada saat Peraturan Mahkamah Agung ini mulai berlaku, masih banyak hakim memaknai OOD sebagai perbuatan melawan hukum perdata seperti paradigma yang diyakini oleh praktisi hukum sebelum diberlakukannya PERMA *a quo*. Banyak faktor yang mendasari hal tersebut dimulai dari kerugian dialami oleh pihak yang merasa dirugikan adalah kerugian keperdataan sehingga proses ganti rugi di dalam ranah Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi lebih rumit dibandingkan dengan Peradilan Umum.

2. Pemenuhan Hak Warga Negara di dalam sengketa Perbuatan Hukum Oleh Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)

Dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah pada hakekatnya merupakan penekanan pada fungsi pemerintahan yang dilaksanakan. Berdasarkan pada hakikat fungsi pemerintahan (kekuasaan pemerintahan) sebagai fungsi yang aktif dalam pengertian mengemudikan atau mengendalikan kehidupan masyarakat dan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat (*welfare staat*), dan diarahkan kepada fungsi pembinaan dan pengayoman masyarakat, merupakan alasan nyata peranan campur tangan pemerintah di setiap sektor kehidupan bermasyarakat.³³

Dengan kata lain jika menyangkut kepentingan umum, maka disana juga pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi urusan dan tanggungjawab pemerintah. Hans Kelsen menyatakan bahwa "prinsip keaktifan pemerintahan

³² Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan "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.

³³ Delly Mustafa, *Birokrasi Pemerintahan*, Alfabeta, Bandung, 2013, hlm. 160.

merupakan suatu gejala transformasi dari negara hukum menuju kepada negara administratif (*administrative state*) yang pada hakikatnya adalah *welfare state*”,³⁴ dalam arti negara yang pejabat-pejabat pemerintahnya bertindak secara langsung mencapai tujuan-tujuan negara dengan langsung menghasilkan apa yang diinginkan masyarakat.³⁵

Berdasarkan hal tersebut terdapat dua hal yang bersifat substansial dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yakni segala tindakan pemerintahan (*bestuurshandelingen*) harus berdasarkan/didasarkan pada dasar hukum yang jelas (*legalitas*) dan disediakan upaya hukum bagi warga masyarakat yang menderita kerugian akibat tindakan pemerintahan.³⁶ Dua hal ini bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat dan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif memberikan rakyat kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum preventif ini bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Ada beberapa hal yang menjadi alasan warga negara harus mendapat perlindungan hukum dari tindakan pemerintah, yaitu :³⁷

1. Karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan atau

³⁴Christopher Pollitt dan Hilka Summa, *Comparative and International Administration, Reflexive Watchdog?* Blackwell Publishers Ltd, America, 1997, hlm. 314.

³⁵Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2014, hlm. 58.

³⁶Materi muatan tentang diskresi bisa ditemukan dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Diskresi diatur dalam satu bab khusus berisi 11 pasal (Pasal 22-32). Diskresi menurut UU Administrasi Pemerintahan adalah Keputusan dan atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkrit 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.

³⁷R. Kranenburg dan W.G. Vegting, 1958. *Inleiding in Het Nederland Administratief Recht*, terjemahan Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta, Hlm. 199. Dalam I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press dan Anggota IKAPI, Malang, 2015, hlm. 122.

pertambahan. Karena itu warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum.

2. Hubungan antara pemerintah dan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar, dan warga negara berada di pihak lemah dalam hal ini.
3. Berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah berkenaan dengan keputusan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam menentukan intervensi terhadap kehidupan warga negara.

Kemudian, ketentuan Pasal 10 PERMA Nomor 2 Tahun 2019, maka legalitas PTUN untuk menangani sengketa Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) sudah tidak perlu dipertanyakan lagi.³⁸ Namun, problematika mengenai pemenuhan hak warga negara masih menjadi diskursus tersendiri di kalangan akademisi dan praktisi Hukum Administrasi Negara. Pemenuhan hak warga negara pada hakikatnya selalu berkorelasi dengan pemenuhan dari tujuan hukum itu sendiri. Gustav Radbruch, menuturkan bahwa ada tiga tujuan hukum, yaitu kemanfaatan, kepastian, dan keadilan. Dalam melaksanakan ketiga tujuan hukum ini harus menggunakan asas prioritas.³⁹

Gustav Radbruch menuturkan bahwa adanya skala prioritas yang harus dijalankan, dimana prioritas pertama selalu keadilan, kemudian kemanfaatan, dan terakhir barulah kepastian hukum. Hukum menjalankan fungsinya sebagai sarana konservasi kepentingan manusia dalam masyarakat. Tujuan hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai yang membagi hak dan kewajiban antara setiap individu di dalam masyarakat. Hukum juga memberikan wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.⁴⁰

Jika kita menilik kembali Pasal 4 PERMA *a quo*, menyebutkan tenggat waktu yang diberikan untuk mengajukan permohonan ke PTUN adalah 90 hari semenjak

³⁸ Pasal 10 PERMA Nomor 2 Tahun 2019 Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) "Pada saat Peraturan Mahkamah Agung ini mulai berlaku, Perkara perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) yang diajukan ke Pengadilan Negeri tetapi belum diperiksa, maka dilimpahkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan".

³⁹ Sonny Pungus, *Teori Tujuan Hukum*, <http://sonny-tobelo.com/2010/10/teori-tujuan-hukum-gustav-radbruch-dan.html>, diakses pada tanggal 16 Juli 2022.

⁴⁰ Randy Ferdiansyah, *Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch*, <http://hukum-indo.com/2011/11/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum.html>, diakses tanggal 16 Juli 2022

tindakan dilakukan dan harus menempuh upaya administratif terlebih dahulu.⁴¹ Ketentuan ini seakan menggerogoti prioritas tujuan hukum yang digunakan oleh Gustav Radbruch yaitu keadilan dan kemanfaatan. Hal ini dikarenakan ketentuan *a quo* membatasi peluang penuntutan ke pengadilan Tata Usaha Negara. Hierarki Upaya Administratif secara yuridis diatur di dalam Pasal 75 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.⁴² Jarak waktu antara upaya administratif dan pengajuan ke PTUN seakan tidak memenuhi rasionalitas yang berimplikasi kepada pemenuhan asas keadilan dan kemanfaatan bagi para pencari keadilan untuk beracara di PTUN.

Selanjutnya, paradigma ganti kerugian yang masih abu-abu dapat mencederai asas kepastian hukum itu sendiri. Polemik pengimplementasian ganti rugi di dalam PTUN pada hakikatnya masih belum optimal. Hal ini dikarenakan kerugian yang ditimbulkan oleh OOD pada sejatinya adalah tindakan yang sifatnya keperdataan pada umumnya. Jika pengalihan ganti kerugian dibebankan kepada PTUN, maka secara kuantitatif ada peluang tidak tertutupnya kerugian yang ditimbulkan oleh tindakan pemerintah terkait. Hal ini didasari oleh Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi Dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan maksimal nominal ganti rugi yang diperoleh oleh penggugat hanya Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah).⁴³ Paradigma ini harus diperhatikan sebagai hal krusial bagi pembentuk Peraturan Perundang-Undangan agar pemenuhan hak warga negara yang menjadi fokus penulis dapat diperhatikan.

Ketika membahas paradigma pemenuhan hak warga negara, maka bendungan yang ingin dicapai adalah konsep *Welfare state*. Konsep *welfare state* ini adalah sebuah gagasan negara yang menggunakan sistem pemerintahan yang demokratis yang

⁴¹ Pasal 10 PERMA Nomor 2 Tahun 2019 edoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) “(1) Gugatan diajukan paling lama 90 (sembilan puluh) Hari sejak Tindakan Pemerintahan dilakukan oleh Badan Dan/atau Pejabat Administrasi Pemerintahan. (2) Selama Warga Masyarakat menempuh upaya administratif, maka tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbantar sampai putusan upaya administratif terakhir diterima”.

⁴² Pasal 75 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan “Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. keberatan; dan b. banding”

⁴³ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi Dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara “Besarnya ganti rugi yang dapat diperoleh penggugat paling sedikit Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah), dan paling banyak Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah), dengan memperhatikan keadaan yang nyata.”

bertanggungjawab terhadap kesejahteraan rakyatnya.⁴⁴ Secara tataran normatif, semangat yang dihadirkan oleh PERMA Nomor 2 Tahun 2019 sudah sangat progresif. Namun secara implementasi, asas rasionalitas untuk mewujudkan tujuan hukum demi menciptakan konsep *welfare state* di Indonesia harus diperhatikan dengan matang. OOD yang dimandatkan kepada PTUN sebagai kompetensi absolut dalam PERMA Nomor 2 Tahun 2019 harus diatur secara rigid pengklasifikasian dan bentuk kerugian yang dihasilkan oleh OOD tersebut. Pengalihan secara menyeluruh kewenangan Peradilan Umum ke PTUN dianggap tidak optimal jika melihat paradigma yang berkembang di tengah masyarakat. Sebuah Undang-Undang Acara Peradilan Tata Usaha yang mengadopsi seluruh kewenangan ini dan menyelesaikannya dalam bentuk ketentuan baku juga bisa menjadi sebuah jawaban optimal untuk mengatasi problematika yang terjadi sehingga harmonisasi regulasi terkhusus untuk Pengadilan Administrasi di Indonesia bisa tercapai.

III. PENUTUP

MA sebagai puncak kekuasaan kehakiman dan fungsi peradilan di Indonesia telah diakomodir melalui Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 dan Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 dan Perubahan Kedua dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009. Pemberian kewenangan ini dengan tujuan agar kekuasaan kehakiman merdeka dalam menyelenggarakan peradilan demi menegakkan hukum keadilan serta memberikan ruang kepada MA untuk menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai lembaga puncak yudikatif. Kemudian, dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, MA diberikan kewenangan untuk mengatasi suatu kekosongan hukum dalam peradilan, yakni melalui Pasal 79 UUMA yang mengatur tentang produk hukum dari MA.

Kompetensi PTUN melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengalami perluasan dari segi kompetensi berupa Tindakan Administrasi. Hal ini yang kemudian dimaknai sebagai tindakan pemerintahan PERMA Nomor 2 Tahun 2019. Namun, Paradigma perluasan kompetensi PTUN pada hakikatnya sering menimbulkan tumpang tindih

⁴⁴ Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial & Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 73.

kewenangan dengan badan peradilan lain diluar PTUN. Hal ini dikarenakan perluasan kompetensi dari PTUN tidak dibarengi dengan legitimasi dasar hukum yang jelas. Bahkan dalam tataran pengimplementasian, Pengalihan secara menyeluruh kewenangan Peradilan Umum ke PTUN dianggap tidak optimal jika melihat paradigma yang berkembang di tengah masyarakat. Oleh karena itu, diperlukannya sebuah Undang-Undang Acara Peradilan Tata Usaha yang mengadopsi seluruh kewenangan ini dan menyelesaikannya dalam bentuk ketentuan baku juga bisa menjadi sebuah jawaban optimal untuk mengatasi problematika yang terjadi sehingga harmonisasi regulasi terkhusus untuk Pengadilan Administrasi di Indonesia bisa tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- _____. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Basah, Sjachran. *Hukum Acara Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi*, Rajawali Press, Jakarta, 1989.
- Christopher Pollitt dan Hilka Summa, *Comparative and International Administration, Reflexive Watchdog?* Blackwell Publishers Ltd, America, 1997.
- Harahap M. Yahya dalam terence Ingman, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004.
- Huda, Miftachul, *Pekerjaan Sosial & Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Kranenburg, R. dan W.G. Vegting, 1958. *Inleiding in Het Nederland Administratief Recht*, terjemahan Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta, Hlm. 199. Dalam I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press dan Anggota IKAPI, Malang, 2015
- Lotulung, Paulus Efendi, *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun)*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013.
- Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2011.
- _____. *Peradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 2003.
- Martitah, Arif Hidayat dan Aziz W. Nugroho, *PTUN Dalam Optik Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, BPFH UNNES, Semarang, 2018.

- Mustafa, Delly, *Birokrasi Pemerintahan*, Alfabeta, Bandung, 2013.
- Nugraha, Safri, et.al., *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2007.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2013.
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2014.
- Saleh, K. Wantjik, *Kebakiman dan Peradilan*, Simbur Cahaya, Jakarta, 1976.
- Seerden, Rene dan Stroink. F *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis*. Antwerpen: Oxford, 2007.
- Subekti, *Hukum Acara perdata*, Bina Cipta, Jakarta, 1977.
- Sugiarto, Umar said, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Malang, 2012.
- Tjakranegara, R Soegijatno, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Tjandra, W. Riawan, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2005.

B. Artikel Jurnal dan Lain-lain

- Sudikno Mertokusumo, "Sistem Peradilan di Indonesia", *Jurnal hukum*, No. 9 Vol. 4 Tahun 1997.
- Yodi Martono Wahyunadi, *Kapabilitas Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, artikel website PTUN Jakarta.
- Yodi Martono Wahyunadi, *Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, https://ptunjakarta.go.id/wpcontent/uploads/file/berita/daftar_artikel/Kompetensi%20Pengadilan%20Tata%20Usaha%20Negara%20Dalam%20Sistem%20Peradilan%20Di%20Indonesia.pdf, hlm. 3.
- Randy Ferdiansyah, *Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch*, <http://hukum-indo.com/2011/11/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum.html>, diakses tanggal 16 Juli 2022
- Sonny Pungus, *Teori Tujuan Hukum*, <http://sonny-tobelo.com/2010/10/teori-tujuan-hukum-gustav-radbruch-dan.html>, diakses pada tanggal 16 Juli 2022

C. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok
Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan
Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan
Tata Usaha Negara.