

PENGAWASAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA TERHADAP KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA DALAM MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK

Maridjo.,S.H,MH⁹⁷

ABSTRAK

Keputusan tata usaha negara merupakan pangkal sengketa yang diajukan penggugat sebagai objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara. Tujuannya adalah untuk mengetahui fungsi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai sarana *judicial control* terhadap pengambilan keputusan tata usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara.

Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara meskipun telah berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, masih saja digugat di peradilan tata usaha negara. Hal tersebut mengindikasikan bahwa terdapat kepentingan pihak yang secara langsung dituju oleh keputusan tata usaha negara maupun pihak ketiga yang dirugikan akibat penerbitan keputusan tata usaha negara, di samping terdapat cacat hukum dalam proses pembentukannya sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang undangan yang berlaku, juga tidak mengindahkan pedoman yang telah diatur dalam asas umum pemerintahan yang baik.

Pengawasan yang dilakukan di pengadilan tata usaha negara menunjukkan keputusan tata usaha negara yang diajukan sebagai objek sengketa belum mencerminkan keputusan tata usaha negara responsif yang dapat mengakomodir kepentingan para pihak yang bersengketa. Pengawasan oleh lembaga peradilan ini selalu berbentuk pengawasan represif atau yang disebut juga sebagai pengawasan a-posteriori. Pengawasan Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa belum mencerminkan keputusan tata usaha negara responsif, yang dapat mengakomodasi seluruh kepentingan dan harapan warga pencari keadilan maupun badan atau pejabat tata usaha negara itu sendiri.

Kata Kunci: Pengawasan, Peradilan Tata Usaha Negara, Pemerintahan Yang Baik.

Supervision of the State Administrative Court against the State Administrative Decision in Achieving Good Governance

**By: Maridjo
Abstract**

Decision of the state administrative is the base of the dispute proposed by the plaintiff as an object of dispute in the State Administrative Court. The aim is to know the function of the State Administrative Court as a means of judicial control over decision-making of state administrative done by agencies or officials of the state administrative.

⁹⁷ Dosen Fak. Hukum UNTAG Semarang

State administrative decision issued by the agencies or officials of the state administrative despite having been based on the applicable legislation, still being sued in the State Administrative Court. This indicates that there are interests of parties who are directly targeted by this decision as well as the third parties who are harmed as a result of the issue of this decision, besides there is a law-disability in the process of its formation as defined in the applicable invitation, also disregarded the guidelines that have been set up in the general principles underlying good governance.

Supervision conducted in the state administrative courts showed that the decisions proposed as an object of dispute have not reflected responsive decisions which can accommodate the interests for the disputing parties. Supervision by this judiciary institution has always been a repressive supervision or also known as a-posteriori. Supervision of the State Administrative Court against the State Administrative Decision issued by the agencies or officials of state administrative which is the object of dispute has not reflected yet a responsive state administrative decision, which can accommodate all interests and expectations for citizens in seeking justice and for the agencies or officials of state administrative themselves.

Keywords: Supervision, the State Administrative Court, Good Governance.

A. PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram serta tertib melalui program pembangunan nasional yang bertahap dan berkesinambungan.

Pembangunan di bidang hukum sebagai salah satu aspek penting program pembangunan nasional bertujuan mewujudkan sikap dan perilaku aparatur negara yang dalam menjalankan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional berdasarkan kepada norma hukum, terbuka dan memberikan pengayoman serta berusaha memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Salah satu upaya mewujudkan cita-cita tersebut adalah dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada

tanggal 29 Desember 1986 sebagai pelaksanaan dari ketentuan pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang secara efektif ditetapkan berlakunya pada 14 Januari 1991 melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1991. Namun, karena adanya perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, maka beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengalami perubahan melalui pembentukan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor Atas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus didasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum, maka, segala bentuk keputusan dan tindakan aparatur penyelenggara administrasi pemerintahan harus didasarkan

atas kedaulatan rakyat dan hukum, tidak didasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan aparatur penyelenggara pemerintahan.

Keputusan dan tindakan aparatur penyelenggara negara inilah yang memerlukan pengawasan hukum. Hukum dalam hal ini memberikan kerangka pengawasan terhadap, baik pengawasan intern, pengawasan politik, maupun pengawasan *yustisial* melalui peradilan tata usaha negara (untuk selanjutnya disingkat Peratun).

Dari sudut pembangunan hukum saat ini seiring dengan tuntutan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, demokratis, transparan dan menjunjung tinggi supremasi hukum di era reformasi, maka dalam kerangka ini, pemerintah telah berupaya untuk membina, menyempurnakan dan menertibkan aparatur di bidang tata usaha negara agar mampu menjadi alat negara yang efisien, efektif, bersih dan berwibawa melalui perubahan beberapa pasal dalam undang-undang peradilan tata usaha negara.

Ditinjau dari sudut pandang yuridis mengenai kompetensi yurisdiksi substansi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, masih memerlukan penyempurnaan dalam hal efektifitas pengawasan hukum Peradilan Tata Usaha negara dan sampai sejauh mana perlindungan hukum dapat diberikan Peratun bagi warga negara, mengingat kompetensi absolut Peratun sebatas keputusan tata usaha negara sebagaimana ditentukan pasal 1 angka 3 dan

pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Masalah tersebut perlu mendapat perhatian agar Peratun sebagai lembaga eksternal secara independen melakukan pengawasan hukum secara efektif terhadap penggunaan wewenang pejabat pemerintahan dalam penerbitan keputusan tata usaha negara.

Efektifitas pelaksanaan putusan Peratun berkaitan dengan perangkat hukum acaranya yang sampai saat ini telah menyediakan sarana upaya paksa sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 116 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yang ditujukan bagi badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan, namun pengaturan mengenai upaya paksa tersebut belum dapat diterapkan oleh hakim Peratun karena mekanisme upaya paksa tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan belum adanya peraturan pelaksanaannya berupa peraturan pemerintah, juga tidak diberikannya kewenangan imperatif bagi hakim atau peradilan tata usaha negara untuk melaksanakan sendiri eksekusi terhadap putusannya.

Selain itu, perilaku hukum atau budaya hukum yang berlandaskan kaidah hukum dan etika pemerintahan dengan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik di lingkungan aparatur pemerintahan perlu ditingkatkan untuk mengubah arogansi birokrasi pemerintahan, karena keberhasilan penyelenggaraan tata pemerintahan yang

baik, sangat ditentukan oleh keterlibatan dan sinergi tiga aktor utama, yakni aparatur pemerintah, masyarakat dan pihak swasta. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, aparatur pemerintah (dalam undang-undang tentang peradilan tata usaha negara disebut sebagai badan atau pejabat tata usaha negara) merupakan salah satu aktor penting yang memegang kendali proses berlangsungnya *governance*. Dalam tulisan ini titik berat permasalahan yang hendak dikaji (1) Bagaimanakah pengawasan peradilan Tata Usaha negara terhadap keputusan tata usaha negara dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (2) Bagaimana faktor yang menghambat dan solusi yang dapat dilakukan oleh peradilan tata usaha negara guna mengatasi hambatan dalam pengawasan keputusan tata usaha negara?

PEMBAHASAN

A. Pengawasan Peradilan Tata Usaha Negara Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik

Keputusan-keputusan pemerintah selalu bersifat umum tidak ditujukan kepada individu tertentu, karenanya tidak dapat digugat oleh warga masyarakat. Keputusan pemerintah ini dilaksanakan oleh pejabat administrasi beserta aparatnya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka pejabat pemerintah mengubah posisinya menjadi administrator sebagai pelayan publik dan menangani individu-individu beserta permasalahan yang dihadapi secara kausal.

Keputusan pejabat administrasi dalam hal ini dapat digugat oleh warga masyarakat yang terkena suatu keputusan yang merugikan kepentingannya dengan alasan mengandung kekurangan, kesalahan atau kekeliruan yang melanggar haknya.

Keputusan administrasi negara yang berupa penetapan ini disebut juga tindakan administrasi negara yang menjalankan tugasnya di bidang pelayanan publik, menggunakan wewenang dan kekuasaannya berdasarkan hukum publik, dalam hal ini hukum administrasi negara. Dengan kata lain, hukum administrasi negara menjadi landasan kerja bagi pejabat penyelenggara pemerintahan yang mengemban tugas sebagai pelayanan publik. Dalam pelaksanaan tugasnya itu, menurut Sjahan Basah, pejabat penyelenggara pemerintahan melakukan suatu perbuatan penetapan (*beschikking handeling*) yang menghasilkan ketetapan atau *beschikking*.⁹⁸

Dalam rangka menjalankan tugas sebagai pelayan publik, maka setiap penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan, yang berarti bahwa, penyelenggara pemerintahan tidak bertindak sewenang-wenang atau melampaui batas kewenangannya. Dengan demikian, agar setiap penyelenggaraan pemerintahan tidak keluar dari jalur negara hukum dan pada sisi lain warga masyarakat tetap dijamin perlindungan hak-hak asasinya, diperlukanlah suatu pengawasan.

⁹⁸ Sjahan Basah, 1988. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 13.

Definisi pengawasan menurut S.P. Siagian, yakni :

Proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.⁹⁹

Senada dengan pendapat Siagian tersebut, Newman berpendapat bahwa, *control is assurance that the performance conform to plan*. Artinya, bahwa pengawasan merupakan jaminan agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Sedangkan pengawasan menurut Suyamto adalah, segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Berdasarkan pendapat Suyamto, Newman dan S.P. Siagian tersebut Muchsan menyimpulkan, bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut :

1. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
2. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
3. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang

sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;

4. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya;
5. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindakan lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.¹⁰⁰

Fungsi dan arti pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari garis yang telah ditentukan (*preventif*) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang telah terjadi (*represif*).

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dijelaskan bahwa dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila diketemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Bentuk sanksinya antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan

⁹⁹ Muchsan, 2000. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, hlm. 37

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 38-39

sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan dari segi hukum terhadap perbuatan pemerintah merupakan pengawasan dari segi *rectmatigheid*, jadi bukan hanya dari *wetmatigheid*. Kontrol dari segi hukum merupakan penilaian mengenai sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum. Pengawasan demikian dilakukan oleh badan peradilan.

Hakim hanya berwenang menilai dari segi hukumnya dari kepentingan-kepentingan yang saling berbenturan, hakim mengadakan pengawasan terbatas terhadap perbuatan pemerintah mengenai aspek hukumnya. Artinya, mengadakan pengawasan apakah pada penentuan tentang kepentingan umum oleh pemerintah itu tidak mengurangi hak hak individu secara tidak seimbang. Hakim akan menilai apakah tindakan aparat penyelenggara pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahannya itu termasuk sebagai perbuatan yang disebut *onrechtmatige overheidsdaad*.

Sesuai asas umum yang berlaku, bahwa pengawasan atas suatu tindakan kebijakan pemerintah, tidak dapat diserahkan kepada hakim, tetapi tetap di tangan pejabat pemerintah itu sendiri yaitu dalam hal *beleid* pemerintah, hakim tidak dapat mengadakan penilaian, karena hal itu akan mendudukan hakim pada kursi eksekutif. Tindakan pejabat pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahannya dengan mengemban tugas *public service*, tidak jarang menimbulkan benturan kepentingan antara kepentingan umum dan kepentingan warga atau individu.

Apabila dalam diri setiap aparat pemerintah tertanam niat untuk melaksanakan pengawasan sebagaimana tersebut di atas, niscaya akan diteruskan dalam bentuk usaha agar tindakannya sungguh-sungguh memenuhi rasa keadilan dan kedamaian, di samping terwujudnya *good governance* yang dicita-citakan selama ini.

Good governance menurut Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 dirumuskan sebagai pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip proporsionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, efisiensi, efektivitas dan supremasi hukum yang dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Arti *good* dalam *good governance* menurut Sedarmayanti, mengandung dua pengertian sebagai berikut :

- (1). Nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial;
- (2). Aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Dengan demikian, berdasarkan pengertian tersebut, *good governance* berorientasi pada orientasi ideal, yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional dan pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara

efektif dan efisien dalam melakukan upaya menciptakan tujuan nasional.¹⁰¹

Bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara negara, sektor swasta dan masyarakat. Dengan demikian, *good governance* meliputi sistem administrasi negara, maka upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebelumnya tidak mencantumkan AAUPB secara tegas sebagai dasar pengujian bagi hakim terhadap KTUN yang dijadikan objek sengketa. Namun, setelah diadakannya revisi yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, AAUPB telah dimasukkan dalam ketentuan pasal 53 ayat (2) huruf b, sehingga secara yuridis formal AAUPB telah diakui dan telah memiliki kekuatan hukum.

Bagi badan atau pejabat TUN, AAUPB sebagai kontrol, merupakan asas umum dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam penerbitan suatu KTUN, sedangkan bagi hakim Peratun, AAUPB dijadikan dasar pengujian dan pembatalan atas KTUN, serta

bagi lembaga legislatif, AAUPB bermanfaat dalam merancang suatu undang undang.

Dalam penjelasan pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 juncto Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, terlihat bahwa badan atau pejabat TUN pada saat mempersiapkan penerbitan suatu KTUN harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang menyebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yaitu: Asas Kepastian Hukum, Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, Asas Kepentingan Umum, Asas Keterbukaan, Asas Proporsionalitas, Asas Profesionalitas, Asas Akuntabilitas.

Secara yuridis formal AAUPB telah diakui keberadaannya dalam ketentuan pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. AAUPB diterapkan sebagai salah satu dasar pengujian hakim dalam pertimbangan hukumnya dan kini telah cukup banyak yurisprudensi menyangkut AAUPB.

Pembuat undang-undang Peratun menyadari, bahwa kedudukan antara pihak penggugat dan tergugat, yakni badan atau pejabat TUN tidak seimbang. Badan atau pejabat TUN jauh lebih kuat posisinya, antara lain karena:

1. Lebih menguasai segi-segi hukum dari keputusan yang dikeluarkan;

¹⁰¹ Sedarmayanti, 2003. *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 6.

2. Dapat lebih mudah menghubungi pejabat TUN lainnya guna pengumpulan data yang dibutuhkan;
3. Dapat menggunakan dana lebih leluasa untuk pembelaannya.

Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, dalam tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram serta tertib adalah tujuan dari negara Republik Indonesia, persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum dijamin. Oleh karenanya, ketentuan perundang-undangan tersebut mengandung prinsip kompensasi, yakni mengatur keaktifan hakim (*dominus litis*) Peratun untuk memperoleh kebenaran materiil sejak semula gugatan diterima, selama proses persidangan berlangsung sampai putusan.

Kriteria tersebut merupakan penilaian yang dilakukan secara terbatas (*marginal toetsing*), sampai pada batas tertentu, yakni batas bertemunya pertimbangan mengenai keabsahan suatu KTUN (*rectmatigheid*) dan pertimbangan sesuai tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) dengan berpedoman pada AAUPB sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hukum dan tunduk kepada asas-asas hukum tidak berarti bahwa sudah cukup jika untuk setiap tindakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh berbagai penyelenggara pemerintahan mempunyai dasar ketentuan yang ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan, tidak cukup bahwa tindakan-tindakan tersebut

adalah *wetmatig* (berdasarkan undang-undang) saja, namun diperlukan suatu syarat lainnya, yaitu bahwa tindakan itu juga *rechtmatig* (berdasarkan hukum). Apabila tidak demikian, dalam hal dasar hukum yang dirumuskan dalam suatu undang-undang mengandung pemberian kewenangan atau *diskresi* yang sangat luas, memenuhi syarat *wetmatigheid* (sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku) dapat berakibat setiap tindakan penyelenggaraan pemerintah yang bersumber pada dasar hukum itu, sekalipun sangat tegas pelaksanaannya harus dianggap berdasar hukum.

Dalam menilai tindakan pelaksanaan kewenangan dari penyelenggara pemerintah, hakim membatasi diri hanya pada pertanyaan apakah penyelenggara pemerintahan telah bertindak bertentangan dengan undang-undang atau tidak dan melanggar AAUPB atau tidak. Dengan demikian, hukum menghendaki lebih dari sekadar adanya sumber atau dasar dalam ketentuan perundang-undangan bagi setiap tindakan pemerintah atau pejabat tata usaha negara, ialah hukum juga mensyaratkan agar pada saat pejabat TUN menggunakan wewenang dan kekuasaannya, tindakan mereka dilaksanakan sesuai dengan norma-norma hukum yang tertulis dan tidak tertulis.

Norma-norma hukum itu yang harus merupakan pedoman bagi penyelenggara pemerintahan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, berupa norma-norma hukum tertulis dalam wujud:

- a. Ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi tindakan penyelenggara

- pemerintahan tertentu;
- b. Keputusan badan atau pejabat TUN yang mengandung perintah atau larangan;
 - c. Perintah hakim PTUN, misalnya penerbitan KTUN baru dalam suatu tenggang waktu yang ditentukan dengan memperhatikan putusan pengadilan tata usaha negara tersebut;
 - d. *Plannen* atau rencana-rencana dapat turut menentukan apa yang sepatutnya diperbuat oleh badan atau pejabat TUN, misalnya dalam rangka pengembangan daerah. Adapun norma hukum tidak tertulis, berupa: (1). AAUPB, (2). Asas itikad baik dan kecermatan yang patut diperhatikan dalam dalam kehidupan bermasyarakat (asas hukum perdata) dan (3). Hukum dalam keadaan darurat, yaitu siapa yang berwenang untuk menetapkan tindakan-tindakan dalam situasi darurat yang tidak dapat dibayangkan sebelumnya oleh pembuat undang undang.

B. Faktor yang menghambat dalam pengawasan keputusan tata usaha negara.

Hambatan pelaksanaan putusan Peratun selama ini karena tidak adanya kekuatan eksekutorial pada putusan hakim Peratun sehingga pelaksanaan putusannya bergantung dari kesadaran dan inisiatif badan atau pejabat yang bersangkutan. Hal tersebut tidak menjadi masalah jika dilaksanakan, tetapi akan menimbulkan masalah pada saat tergugat bersikap diam dan tidak berinisiatif untuk melaksanakan putusan pengadilan.

Pasal 116 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 juncto Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, berusaha mengatasi hambatan-hambatan dalam eksekusi putusan apabila tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, yakni melalui upaya paksa berupa:

- Pembayaran sejumlah uang paksa dan atau
- Sanksi administratif;
- Publikasi di media massa, dalam hal tergugat tetap tidak melaksanakan putusan.

Pemberlakuan upaya paksa tersebut dimaksudkan sebagai bentuk tekanan kepada pejabat tata usaha negara sebagai pihak yang kalah agar mematuhi dan melaksanakan hukum. Namun, penenaan upaya paksa dalam pasal 116 ayat (4) dan (5) di atas belum efektif dilaksanakan, oleh karenanya belum dapat diterapkan oleh hakim peradilan tata usaha negara dalam amar putusannya disebabkan pasal tersebut tidak memuat penjelasan mengenai mekanisme pembayaran uang paksa, dibebankan kepada siapa uang paksa itu, serta bentuk putusan apa yang dapat dikenakan uang paksa dan sebagainya. Dengan demikian, pemberlakuannya masih memerlukan peraturan pelaksanaannya dalam bentuk peraturan pemerintah.

Faktor-faktor penghambat ini menurut Afrizal, sudah ada sejak dalam bentuk rancangan undang-undang sampai ditetapkannya menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha

Negara, karena adanya intervensi dari pihak pemerintah. Intervensi tersebut antara lain:

- a. Tidak diberikannya peran yang cukup besar terhadap hakim atau badan peradilan ini untuk melaksanakan sendiri eksekusi terhadap putusannya;
- b. Tidak atau kurang tegasnya undang-undang ini memberikan kekuasaan kepada peradilan ini untuk menjatuhkan sanksi hukum kepada pejabat tata usaha negara yang menolak atau tidak patuh secara tegas atau diam-diam melaksanakan putusan peradilan ini.¹⁰²

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juncto Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009, beberapa kelemahan dan kekurangan dalam undang-undang sebelumnya masih tidak tersentuh perubahannya, sehingga dapat dikatakan putusan Peratun tidak optimal, karena kewenangan dan kemampuan untuk mengawasi pelaksanaan putusan tidak ada. Putusan yang telah dijatuhkan oleh Peratun sifatnya hanya bergantung pada kesadaran atau inisiatif pihak yang kalah (dalam hal ini pihak tergugat) untuk secara sukarela melaksanakan putusan yang telah dijatuhkan tersebut.

Meskipun sanksi dan kewajiban yang tegas untuk melaksanakan putusan yang secara tegas diatur dalam undang undang, namun dalam praktiknya, sanksi berupa upaya paksa belum dapat terlaksana. Hal ini dapat diketahui dalam pasal 116 ayat (2), (3)

dan (4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

C. Solusi yang dapat dilakukan oleh peradilan tata usaha negara guna mengatasi hambatan dalam pengawasan keputusan tata usaha negara

Tujuan hukum berdasarkan Pancasila adalah mewujudkan pengayoman bagi manusia, yakni melindungi manusia secara pasif dengan mencegah tindakan sewenang-wenang, dan secara aktif dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi yang memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh.

Banyaknya putusan badan Peratun yang tidak dapat dilaksanakan telah menimbulkan sikap apatis dan pesimis dalam masyarakat. Terbentuknya Peratun diharapkan terwujudnya pengawasan yudikatif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Apabila putusan Peratun tidak berkekuatan eksekutorial, maka hukum dan masyarakat tidak dapat mengawasi penyelenggaraan pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan atau pejabat TUN. Sehubungan dengan hal tersebut, diperlukan upaya-upaya pembenahan guna mengatasi hambatan pelaksanaan pengawasan oleh Peratun terhadap KTUN yang diterbitkan badan atau pejabat TUN, yakni sebagai berikut:

- a. Perluasan kompetensi absolut Peratun terhadap objek sengketanya, yakni bukan

¹⁰² Afrizal, *Peradilan tata Usaha Negara, Dilema serta Perspektif Perubahannya*, AAI DPC Jakarta, 2007, hlm. 1

hanya KTUN menurut ketentuan pasal 1 angka 3 dan pasal 3, tetapi termasuk pula perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud ketentuan pasal 1365 KUHPerdara, yakni ketika badan atau pejabat tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Dengan demikian, ketidakpatuhan badan atau pejabat TUN untuk melaksanakan putusan Peratun dapat dinyatakan sebagai perbuatan melawan hukum yang dilakukan pemerintah yang telah memenuhi kriteria ketentuan pasal 1365 KUHPerdara sehingga dapat diajukan gugatan secara perdata;

- b. Pemberian kewenangan imperatif bagi Peratun agar putusan Peratun mempunyai kekuatan eksekutorial untuk dilaksanakan;
- c. Diterapkannya upaya paksa sebagaimana ditentukan pasal 116 ayat (4) dengan penerbitan petunjuk pelaksanaannya melalui peraturan pemerintah tentang upaya paksa dan tata cara pelaksanaannya pada Peratun atau menerbitkan petunjuk teknis mengenai upaya paksa melalui Surat Edaran Mahkamah Agung;
- d. Ditentukannya kewajiban bagi tergugat selaku badan atau pejabat TUN untuk memberikan *periodic report* mengenai pelaksanaan putusan Peratun kepada PTUN setempat. Kewajiban tersebut dapat dilakukan tergugat setiap semester atau setiap satu tahun, bergantung pada kesepakatan pembuat undang undang dan ditujukan kepada ketua PTUN setempat

dengan tembusan kepada pengadilan tinggi TUN dan Mahkamah Agung. Pengawasan administratif yang dilakukan melalui Peratun seharusnya cukup selektif, oleh karena lembaga peradilan tersebut yang berwenang mengadili sengketa TUN. Semua sengketa atas terbitnya KTUN pada hakikatnya memerlukan aparat penegak hukum yang mampu menilai keabsahan suatu KTUN. Jika hakim Peratun tidak menjalankan fungsi tersebut, maka pada dasarnya pertanggungjawaban badan atau pejabat TUN menjadi tidak akuntabel. Ketika badan atau pejabat TUN tidak akuntabel atau tidak bersedia melaksanakan putusan, maka badan atau pejabat TUN telah melalaikan asas akuntabilitas dalam asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana ditentukan pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana ditentukan pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah.

PENUTUP

a. Simpulan

1. Pengawasan Peratun sebagai *judicial control* terhadap KTUN yang diterbitkan badan atau pejabat TUN hanya dapat dilaksanakan secara ekstern oleh lembaga peradilan yang secara struktural berada di

luar pemerintah. Pengawasan tersebut bertitik tolak pada legalitas perbuatan pemerintah yang menimbulkan sengketa TUN. Pengawasan oleh lembaga peradilan ini selalu berbentuk pengawasan represif atau yang disebut juga sebagai pengawasan a-posteriori. Pengawasan PTUN terhadap KTUN yang diterbitkan badan atau pejabat TUN yang menjadi objek sengketa belum mencerminkan KTUN responsif, yang dapat mengakomodasi seluruh kepentingan dan harapan warga pencari keadilan maupun badan atau pejabat TUN itu sendiri; .

2. Pelaksanaan pengawasan Peratun terhadap KTUN belum optimal disebabkan beberapa faktor penghambat, yaitu :

Faktor instrument dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 , yakni:

- Adanya pembatasan kompetensi absolut pengadilan, meliputi pembatasan objek sengketa, pembatasan terhadap para pihak yang bersengketa, pembatasan tenggang waktu pengajuan gugatan serta pembatasan terhadap wilayah hukum;
- Tidak diberikannya kewenangan imperatif bagi hakim Peratun untuk melaksanakan putusannya, yang mengakibatkan tidak adanya kekuatan eksekutorial pada putusannya;
- Tidak ditentukannya kewajiban menyampaikan *periodic report*

mengenai pelaksanaan putusan bagi badan atau pejabat TUN.

3. Upaya yang dapat ditempuh guna mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pengawasan Peratun terhadap KTUN, yakni:

- (1). Perlu Perluasan kompetensi absolut Peratun, khususnya terhadap KTUN yang menjadi objek sengketa;
 - a. Memberikan kewenangan imperatif bagi Peratun agar putusan Peratun berkekuatan eksekutorial;
 - b. Diterapkannya upaya paksa melalui peraturan pemerintah yang mengatur petunjuk pelaksanaan upaya paksa dan mekanisme upaya paksa atau dikeluarkannya petunjuk teknis upaya paksa melalui Surat Edaran Mahkamah Agung;
 - c. Ditentukannya kewajiban menyampaikan *periodic report* bagi badan atau pejabat TUN yang berisi laporan dan keterangan pelaksanaan putusan Peratun;
- (2). Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, baik badan atau pejabat TUN maupun warga masyarakat agar terwujud KTUN yang responsif;
- (3). Reformasi birokrasi agar tercipta KTUN responsif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

b.Saran

1. Hendaknya pemerintah mengoptimalkan pelaksanaan putusan Peratun dengan segera mengeluarkan peraturan pemerintah yang mengatur mekanisme

penerapan upaya paksa dan sanksi administratif yang akan diberikan kepada tergugat apabila tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap agar semua putusan Peratun menjadi standard dalam penerbitan KTUN yang responsif di masa mendatang;

2. Perlunya perluasan kompetensi absolut menyangkut KTUN yang dapat diajukan sebagai objek sengketa di Peratun;

DAFTAR PUSTAKA

- Basah, Sjahran. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung. 1988.
- Djoko Prakosa, *Peradilan Tata Usaha Negara* (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986), Liberty, Yogyakarta. 1988.
- Friedman, Lawrence M, *On Legal Development*, Rytgers Law Review. 1969.
- Hadjon, Philipus M, *Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya. 1987.
- , *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, LPPHAN, Citra Aditya Bhakti, Bandung. 1994.
- , et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. 2001.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I; Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. 1994.
- , *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik Dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, cet.II, Jakarta. 1999.
- Irfan Fachruddin, 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Cet. I, Alumni, Bandung.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta. 2006.
- Lotulung, Paulus Effendie, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, cet. I, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta. 1986.
- , "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya dengan *Rechtstaat Republik Indonesia*," dalam Selo Soemardjan, (Peny.) *Hukum Kenegaraan Republik Indonesia, Teori, Tatanan dan Terapan*, Grasindo, Jakarta. 1993,
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, cet. III, Liberty, Yogyakarta.
- Mariana Sutadi, 1987, *Batas-Batas Kewenangan Hakim Dalam Menilai*

- Keputusan Tata Usaha Negara, Rijksuniversiteit, Leiden. 2000.*
- Marbun, SF, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- , *Pembentukan, Pemberlakuan dan Peranan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001.
- Paulus Efendi Iotulung, *Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance) Dalam Korelasinya Dengan Hukum Administrasi Dalam buku Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010.
- Sunindhia, Y.W. dan Ninik Widayanti, *Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Sedarmayanti, 2003, *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 1990.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3344).
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851).
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206)
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4358).
- Undang-Undang 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 Nomor 4380).
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5079).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844).
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara 3448).