

## PEMERIKSAAN SENGGKETA TINDAKAN PEMERINTAHAN PASCA PERATURAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 2 TAHUN 2019

**Sudarsono<sup>1</sup>, Rabbenstain Izroiel<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Puslitbang Mahkamah Agung, Universitas Airlangga,

<sup>2</sup>Universitas Negeri Surabaya

<sup>1</sup>sudarsono@mahkamahagung.go.id, <sup>2</sup>rabbenstain@gmail.com

### **ABSTRACT**

*Examination of cases of unlawful acts by the government (onrechtmatige overheidsdaad) prior to the enactment of Law Number 30 of 2014 in conjunction with Supreme Court Regulation Number 2 of 2019 was carried out by the General Court. After the enactment of the Supreme Court Regulation Number 2 of 2019, the examination of the onrechtmatige overheidsdaad case was transferred to the TUN Court as a Government Action dispute. As a relatively new procedural law in the State Administrative Court, it is necessary to conduct legal research. This normative legal research found that the Government Action dispute is a public dispute whose examination must use the procedural law of the State Administrative Court, no longer using Article 1365 of the Civil Code. The object of the dispute is Government Action, either in the form of acts of action or non-action, carried out by government agencies and/or officials that cause harm to community members. This study resulted in suggestions for socialization and legal enforcement of the examination of disputes over Government Actions in order to realize legal and justice systems.*

**Keywords: Examination, Dispute, Action, Government.**

### **ABSTRAK**

Pemeriksaan perkara perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 *juncto* Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 dilaksanakan oleh Peradilan Umum. Sesudah berlakunya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, pemeriksaan perkara *onrechtmatige overheidsdaad* dialihkan ke Peradilan TUN sebagai sengketa Tindakan Pemerintahan. Sebagai hukum acara yang relatif baru di Peradilan Tata Usaha Negara, perlu dilakukan penelitian hukum. Penelitian hukum normatif ini menemukan bahwa sengketa Tindakan Pemerintahan merupakan sengketa publik yang pemeriksaannya harus menggunakan hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, bukan lagi menggunakan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Yang menjadi objek sengketa adalah Tindakan Pemerintahan, baik berupa tindakan berbuat maupun tindakan tidak berbuat, yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Penelitian ini menghasilkan saran agar dilakukan sosialisasi dan pengembangan hukum atas pemeriksaan sengketa Tindakan Pemerintahan agar terwujud kebersisteman hukum dan keadilan.

**Kata Kunci: Pemeriksaan, Sengketa, Tindakan, Pemerintahan.**

## I. PENDAHULUAN

Peradilan Tata Usaha Negara (TUN) terbentuk pada tanggal 14 Januari 1991, semasa kekuasaan Orde Baru yang *executive heavy* dengan pengutamaan stabilitas nasional. Pada saat itu, demokrasi yang diberlakukan hanyalah demokrasi prosedural, di mana secara formal memang terlihat adanya lembaga dan prosedur demokrasi, namun tidak sampai pada substansi demokrasi itu sendiri.<sup>1</sup> Pada saat itu memang terdapat partai politik, namun dibatasi hanya sampai tingkat kecamatan; terdapat Dewan Perwakilan Rakyat, namun yang mengisinya adalah orang-orang pemerintah yang dipilih maupun diangkat; dan terdapat lembaga peradilan yang mengontrol pemerintah namun dibatasi baik dari segi kewenangan peradilannya, teknis peradilannya maupun berbagai pembatasan melalui administrasi umum lainnya.

Pada rezim UU Peradilan TUN sebelum Reformasi tersebut, kompetensi Peradilan TUN hanya Keputusan TUN, yaitu “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” (Pasal 1 angka 9 UU Peradilan TUN), dengan pengecualian/pembatasan sebagaimana Pasal 2 dan Pasal 49 UU Peradilan TUN. Banyaknya pembatasan kompetensi Peradilan TUN, baik dari kriteria Keputusan TUN itu sendiri sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 9 UU Peradilan TUN maupun pembatasan melalui pengecualian Keputusan TUN sebagaimana dimaksud Pasal 2 dan 49 UU Peradilan TUN, mengakibatkan banyak Keputusan TUN yang merugikan masyarakat tidak dapat digugat di Peradilan TUN.

Sesudah Reformasi, kekuasaan tidak lagi terpusat di tangan eksekutif, namun dipisah dan dibagi agar tidak terjadi lagi pemusatan kekuasaan yang rentan pada penyalahgunaan kekuasaan. Peran lembaga perwakilan rakyat dan lembaga peradilan diperkuat. Undang-Undang Peradilan TUN diubah, pertama dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun

---

<sup>1</sup> Hasyim Wahid, dkk., *Telikungan Kapitalisme Global Dalam Sejarah Kebangsaan Indonesia*, LKIS, Yogyakarta, 1999, h. 18.

1986 tentang Peradilan TUN, yang menegaskan independensi lembaga peradilan, yang merdeka dari intervensi kekuasaan eksekutif (manajemen peradilan satu atap). Puncak penguatan Peradilan TUN melalui politik legislasi terjadi pada saat diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP), yang merupakan hukum materiil Peradilan TUN.<sup>2</sup>

Maksud diundangkannya UUAP adalah “sebagai salah satu dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan” (Pasal 2 UUAP). Dengan demikian, dengan meminjam istilah Philipus M. Hadjon tentang tiga aspek utama Hukum Administrasi, maka UUAP adalah hukum untuk, oleh dan terhadap pemerintah.<sup>3</sup> Hukum untuk pemerintah bermakna UUAP merupakan dasar kewenangan hukum bagi pemerintah dalam melaksanakan tindakan pemerintahan, hukum oleh pemerintah bermakna UUAP mengatur tindak pemerintahan yang harus dilaksanakannya dalam melayani masyarakat, dan hukum terhadap pemerintah bermakna UUAP memberikan jaminan perlindungan hukum bagi warga masyarakat atas tindakan pemerintahan yang melanggar hukum, di antaranya dengan mengajukan gugatan di Peradilan TUN.

UUAP yang merupakan “keseluruhan upaya untuk mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)”, juga mengakibatkan perubahan pada Peradilan TUN sebagai Peradilan yang menangani sengketa Administrasi Negara/Pemerintahan (Konsideran Menimbang huruf a, huruf b, dan huruf c UUAP dan Alinea 11 Penjelasan Umum UUAP, *juncto* Pasal 144 UU Peradilan TUN). Semenjak berlakunya UUAP tersebut, objek dan subjek dalam sengketa TUN berubah dan berkembang menjadi lebih luas, termasuk mengadili sengketa Tindakan Administrasi Pemerintahan yang sebelumnya diadili di Peradilan Umum.

Pada tanggal 20 Agustus 2019, lima tahun sesudah berlakunya UUAP, diundangkanlah Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang

---

<sup>2</sup> Alinea 5 Penjelasan Umum UUAP.

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, 2001, Yogyakarta, h. 5-6.

Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*), (selanjutnya disebut PERMA 2/2019). Sebagai kompetensi Peradilan TUN yang relatif baru, tentu ada beberapa hal terkait Tindakan Pemerintahan yang mesti dikaji lebih dalam agar terwujud kontrol yudisial yang efektif dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.

## II. METODOLOGI

Metode yang digunakan dalam penelitian hukum ini yakni metode penelitian normatif. Selanjutnya pendekatan yang digunakan yakni *statute approach*, dimana peneliti akan menelaah peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan peraturan yang berkaitan dengan sengketa tindakan pemerintahan, dan *conceptual approach*, yaitu pendekatan dengan cara membahas pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum sehingga dapat ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi dalam Pemeriksaan Sengketa Tindakan Pemerintahan Pasca Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019.

## III. PEMBAHASAN

### Objek Sengketa Dalam Sengketa Tindakan Pemerintahan

Terdapat 23 Pasal yang memuat Kata “Tindakan” di UUAP, salah satunya adalah Pasal 19 UUAP sebagai berikut:

- (1) Keputusan dan/atau **Tindakan** yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) **tidak sah** apabila telah diuji dan ada **Putusan Pengadilan** yang berkekuatan hukum tetap.
- (2) Keputusan dan/atau **Tindakan** yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) **dapat dibatalkan** apabila telah diuji dan ada **Putusan Pengadilan** yang berkekuatan hukum tetap.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Pasal 1 angka 18 UUAP menyatakan: “Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara”.

Dari ketentuan Pasal 19 tersebut, terbaca jelas bahwa Keputusan dan/atau Tindakan merupakan objek sengketa di Peradilan TUN, dan pemeriksaannya menggunakan hukum acara Peradilan TUN, termasuk menyatakan batal atau tidak sahnya suatu Tindakan Pemerintahan.

Pasal 2 ayat (2) PERMA 2/2019 menyatakan:

“Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintahan setelah menempuh upaya administratif sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif”.

Yang dimaksud dengan “Sengketa Tindakan Pemerintahan” pada Pasal 2 ayat (2) PERMA 2/2019 tersebut adalah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 PERMA 2/2019 bahwa “Sengketa Tindakan Pemerintahan adalah sengketa yang timbul dalam bidang administrasi pemerintahan antara Warga Masyarakat dengan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara Negara lainnya sebagai akibat dilakukannya Tindakan Pemerintahan”. Secara teori, Tindakan Pemerintahan adalah *bestuurs handelingen*, yaitu semua tindakan pemerintah yang meliputi tindakan hukum dan tindakan faktual. Tindakan hukum adalah tindak pemerintahan yang dimaksudkan menimbulkan akibat hukum, yang dalam konteks tindakan pemerintahan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 8 UUAP adalah semua “perbuatan Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggaran Negara lainnya (kecuali penerbitan Keputusan), dalam melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya, berupa tindakan (atau tidak melakukan tindakan) yang berwujud konkret/nyata”. Berdasarkan pengertian ini, sangat banyak Tindakan Administrasi Pemerintahan yang dapat menjadi objek sengketa pada Peradilan TUN, seperti tindakan Badan/Pejabat yang menghentikan sementara suatu usaha berdasarkan paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*), ataupun tindakan Satuan Polisi Pamong Praja dalam melakukan penegakan hukum atas bangunan tanpa izin. Adapun Tindakan Faktual adalah tindakan yang bukan dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, namun dalam kenyataannya apabila tindakan faktual tersebut telah/berpotensi menimbulkan akibat hukum, maka tindakan tersebut dapat digugat di Peradilan TUN.

Pasal 1 angka 1 PERMA 2/2019 (sama dengan 1 angka 8 UUAP) menyatakan bahwa “Tindakan Pemerintahan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan”. Berdasarkan ketentuan tersebut, unsur Tindakan Pemerintahan yang menjadi objek sengketa di Peradilan TUN adalah:

1. Perbuatan Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggara Negara lainnya; yaitu Perbuatan Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggara Negara lainnya dalam melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.<sup>5</sup>
2. melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret; dan UUAP tidak menjelaskan konsep konkret dalam Pasal 1 angka 8 ini. Arti konkret dapat ditemukan dalam Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 Tahun 1986, yaitu: “... tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan...”.
3. dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. yaitu penyelenggaraan tata laksana pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.<sup>6</sup>

Ketiga unsur tersebut harus terpenuhi secara kumulatif untuk dapat dikategorikan sebagai Tindakan Pemerintahan yang menjadi objek sengketa di Peradilan TUN.<sup>7</sup>

Berdasarkan pengelompokannya, objek sengketa Tindakan Pemerintahan dapat dibagi menjadi tiga kelompok:

- a. pembagian berdasarkan konsep *bestuurshandelingen*, pembagian berdasarkan kriteria perbuatan, dan pembagian berdasarkan kriteria kumulasi objek. Berdasarkan pembagian konsep *bestuurshandelingen*, Tindakan Pemerintahan dapat dibagi menjadi *rechtshandelingen* dan *feitelijke handelingen*. *Rechtshandelingen* berupa tindakan pemerintahan yang dimaksudkan menimbulkan akibat hukum, sedangkan *feitelijke handelingen* berupa tindakan faktual yang bukan dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, namun dalam kenyataannya telah/berpotensi menimbulkan akibat hukum.
- b. Berdasarkan kriteria perbuatan, Tindakan Pemerintahan dapat dibagi menjadi Tindakan Berbuat atau Tindakan Tidak Berbuat. Tindakan berbuat seperti Tindakan membongkar bangunan tanpa izin ataupun berbagai bentuk

---

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 3 UUAP.

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 1 UUAP.

<sup>7</sup> Sudarsono dan Rabbenstain Izroiel, *Petunjuk Praktis Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Kencana Prenadamedia, Jakarta, 2019, h. 21.

paksaan pemerintahan. Tindakan tidak berbuat adalah abainya pemerintah dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya.

- c. Berdasarkan kriteria kumulasi objek, Tindakan Pemerintahan dapat dibagi menjadi Tindakan Pemerintahan saja dan Tindakan Pemerintahan yang dikumulasikan dengan Keputusan. Tindakan pemerintahan saja berarti yang menjadi objek hanya tindakannya, seperti beberapa tindakan pembongkaran bangunan oleh Satpol PP. Adapun Tindakan Pemerintahan yang dikumulasikan dengan Keputusan berarti yang menjadi objek adalah Tindakan dan Keputusan, seperti Surat Perintah Bongkar dan Tindakan pembongkaran.

Pasal 85 UUAP menyatakan bahwa gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang telah diajukan ke Peradilan Umum harus dialihkan ke Pengadilan TUN. Sebelum berlakunya UUAP, pemeriksaan atas Tindakan Administrasi Pemerintahan dan Tindakan Faktual dilaksanakan oleh Peradilan Umum sebagai perkara Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) sebagai perluasan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Berdasarkan Ostermann Arrest Tahun 1924, dinyatakan bahwa Pemerintah bertanggung jawab atas segala perbuatan alat perlengkapannya tidak hanya yang melanggar Hukum Perdata, melainkan juga melanggar Hukum Publik, termasuk juga Hukum Administrasi.<sup>8</sup>

Menindaklanjuti Pasal 85 UUAP, PERMA 2/2019 menegaskan kewenangan Peradilan TUN melaksanakan pemeriksaan perkara OOD. Pasal 2 ayat (1) PERMA 2/2019 bahwa “Perkara perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) merupakan kewenangan peradilan tata usaha Negara”. Penyebutan kewenangan Peradilan TUN dalam menyelesaikan sengketa OOD tersebut terkadang disalah-artikan sebagai pemeriksaan perkara OOD di Peradilan TUN dengan tetap menggunakan sarana Pasal 1365 KUH Perdata. Padahal, rezim hukum TUN (UUAP, publik) sangat berbeda dengan rezim hukum Perdata (Pasal 1365 KUH Perdata, privat). UUAP telah menyatakan kewenangan Peradilan TUN adalah menyelesaikan Keputusan dan/atau Tindakan,

---

<sup>8</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melanggar Hukum*, Sumur Bandung, Bandung, 1992, h.: 89.

maka OOD yang diperiksa di Peradilan TUN harus dimaknai sebagai Tindakan Pemerintahan yang diperkuat oleh lima hal.

*Pertama*, judul PERMA 2/2019 adalah “Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan **Dan** Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)”, yang menegaskan isi PERMA 2/2019 adalah: (1) Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan, di mana Tindakan Pemerintahan inilah yang menjadi kompetensi Peradilan TUN; dan (2) penegasan peralihan kewenangan mengadili sengketa OOD dari Peradilan Umum ke Peradilan TUN, yang akan diperiksa sebagai sengketa Tindakan Pemerintahan.

*Kedua*, Bab III PERMA 2/2019 (Tata Cara Pengajuan Gugatan Dan Putusan) hanya menyebut dan mengatur tentang “Tindakan Pemerintahan”, dan sama sekali tidak menyebut frasa “Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)”, yang menunjukkan hukum acara yang diatur dalam PERMA 2/2019 ini adalah Tindakan Pemerintahan, sehingga hukum acara pemeriksaan OOD (sebagai bagian dari Tindakan Pemerintahan) juga harus mengikuti hukum acara pemeriksaan Tindakan Pemerintahan.

*Ketiga*, selain pada Pasal 2 ayat (1), frasa “Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)” hanya disebut dalam Bab V PERMA 2/2019 (Ketentuan Penutup), yang mengalihkan kewenangan pemeriksaan perkara OOD dari Pengadilan Negeri ke Peradilan TUN, dan penyebutannya pun dijumuhkan dengan frasa “Tindakan Pemerintahan” (Pasal 13 PERMA 2/2019).

*Keempat*, secara doktrin, karakter pemeriksaan sengketa OOD adalah hukum perdata, sebagai perluasan Pasal 1365 KUH Perdata, yang tentu berbeda dengan karakter pemeriksaan berdasarkan hukum administrasi oleh hakim Peradilan TUN (hukum publik), sehingga dasar pengujian hakim Peradilan TUN dalam memeriksa sengketa OOD tidak akan menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata, namun berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

*Kelima*, UUAP hanya menyebut Tindakan Administrasi Pemerintahan yang menjadi objek sengketa di Peradilan TUN, sama sekali tidak menyebut Perbuatan



Melanggar Hukum Oleh Badan/Pejabat Pemerintahan, antara lain seperti dalam Pasal 71 ayat (1) UUAP ini bahwa “Keputusan dan/atau Tindakan dapat **dibatalkan** apabila terdapat kesalahan prosedur atau terdapat kesalahan substansi”.

Berdasarkan kelima hal tersebut, terbaca bahwa OOD yang dimaksud dalam PERMA 2/2019 dalam konteks pemeriksaan oleh hakim Peradilan TUN adalah bagian dari sengketa Tindakan Pemerintahan. Penyebutan OOD dalam PERMA 2/2019 dimaksudkan untuk *memperjelas pemindahan pemeriksaan perkara OOD dari Peradilan Umum ke Peradilan TUN*, dan bukan sebagai suatu jenis sengketa *tersendiri* yang memiliki prosedur pemeriksaan tersendiri. Dengan demikian, pemeriksaannya menggunakan hukum acara Peradilan TUN, antara lain menggunakan batu uji peraturan perundang-undangan dan AUPB, hingga amar putusan dalam sengketa Tindakan Pemerintahan adalah menyatakan batal atau tidak sah suatu Tindakan Pemerintahan, bukan menyatakan suatu Tindakan Pemerintahan sebagai perbuatan melanggar hukum.

### **Pengecualian Tindakan Pemerintahan Tertentu Sebagai Objek Sengketa**

UUAP *juncto* PERMA 2/2019 menyatakan bahwa pemeriksaan semua Tindakan Pemerintahan adalah kewenangan Peradilan TUN. Meski demikian, terdapat pengecualian Tindakan Pemerintahan untuk dapat diadili di Peradilan TUN, yaitu pengecualian berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan sifat keperdataan suatu Tindakan Pemerintahan.

#### **A. Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan**

Beberapa peraturan perundang-undangan yang diterbitkan sebelum berlakunya UUAP telah mengatur secara khusus bahwa upaya hukum yang disediakan dalam sengketa tertentu yang melibatkan Pemerintah adalah gugatan di Peradilan Umum. Pengaturan upaya hukum khusus dalam Undang-Undang sektoral tersebut harus didahulukan, sebagaimana asas *lex specialis derogat legi generali*. UU yang mengatur upaya hukum secara khusus tersebut antara lain UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pasal 38 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan:

- (1)“Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari

- kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).
- (2) Pengadilan negeri memutuskan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.
  - (3) Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
  - (4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.
  - (5) Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.”

Ketentuan Pasal 38 UU Nomor 2 Tahun 2012 ini telah menyatakan secara eksplisit bahwa Pengadilan Negeri berwenang mengadili keberatan Pihak yang Berhak dalam hal tidak terjadi kesepakatan dengan Lembaga Pertanahan. Lembaga Pertanahan sendiri adalah “Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan”, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 14 UU Nomor 2 Tahun 2012.

#### B. Tindakan Pemerintahan Yang Bersifat Keperdataan dan/atau Bersumber dari Wanprestasi

Tindakan Pemerintahan yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari wanprestasi bukan kompetensi Peradilan TUN. SEMA Nomor 2 Tahun 2019 pada Rumusan Kamar Perdata point B.I menyatakan:

“Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*), sengketa yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari perbuatan cidera janji (wanprestasi) oleh penguasa tetap menjadi kewenangan absolut pengadilan perdata dalam lingkungan peradilan umum.”

Berdasarkan SEMA Nomor 2 Tahun 2019 ini, terdapat dua kategori sengketa yang melibatkan pemerintah yang bukan menjadi kompetensi Peradilan TUN, yaitu sengketa yang bersifat keperdataan dan sengketa wanprestasi. Yang dimaksud dengan sengketa yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari perbuatan

cidera janji (wanprestasi) oleh penguasa tersebut adalah sengketa yang berpangkal dari pelaksanaan urusan pemerintahan menurut hukum perdata. Pada dasarnya pemerintah bertindak melalui dua macam peranan (*roles*), yaitu sebagai pelaku hukum publik (*public actor*) dan sebagai pelaku hukum keperdataan (*civil actor*). Sebagai pelaku hukum publik, pemerintah menjalankan kekuasaan (*public authority, openbaar gezag*), yang diwujudkan dalam kualitas penguasa (*authorities*) dengan memperoleh kewenangan sebagai Badan atau Pejabat Pemerintahan. Sebagai pelaku hukum keperdataan, pemerintah melakukan berbagai perbuatan hukum keperdataan (*privaatrechtelijke handeling*) seperti jual beli, sewa menyewa, dan lain sebagainya, yang dijelmakan dalam kualitas badan hukum (*recht person, legal person*). Dalam melaksanakan kedudukannya sebagai pelaku hukum keperdataan, perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah tersebut tidak didasarkan pada hukum publik, namun berdasarkan ketentuan hukum perdata (*privaatrecht*), sama seperti yang mendasari perbuatan hukum yang dilakukan oleh seseorang atau suatu badan hukum perdata.<sup>9</sup> Pasal 2 huruf a UU Peradilan TUN menyatakan bahwa “Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini yakni Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata”.

### **Subjek Dalam Sengketa Tindakan Pemerintahan**

Berdasarkan UU Peradilan TUN, subjek yang menjadi dapat menjadi pihak bersengketa di Peradilan TUN adalah sebagaimana Pasal 1 angka 10 jo. Pasal 83 UU Peradilan TUN:

Pasal 1 angka 10 UU Peradilan TUN:

“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Pasal 83 UU Peradilan TUN:

“Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa Hakim, dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, dan bertindak sebagai:

---

<sup>9</sup> Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, h. 161-162.

- a. pihak yang membela haknya; atau
- b. peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.”

Sesudah diundangkannya UUAP, terdapat beberapa pasal yang juga mengatur tentang subjek dalam gugatan TUN, yaitu Pasal 1 angka 3 dan angka 15, Pasal 4 ayat (1), Pasal 40 dan Pasal 87 huruf f UUAP, sebagai berikut:

Pasal 40 UUAP:

“Pihak-pihak dalam prosedur Administrasi Pemerintahan terdiri atas:

- a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan; dan
- b. Warga Masyarakat sebagai pemohon atau pihak yang terkait.”

Pasal 1 angka 3 UUAP:

“Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.”

Pasal 4 ayat (1) UUAP:

(1) Ruang lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini meliputi semua aktivitas:

- a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif;
- b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif;
- c. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif; dan
- d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Pasal 1 angka 15 UUAP:

“Warga Masyarakat adalah seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan Keputusan dan/atau Tindakan.”

Pasal 87 huruf f UUAP:

“Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.”

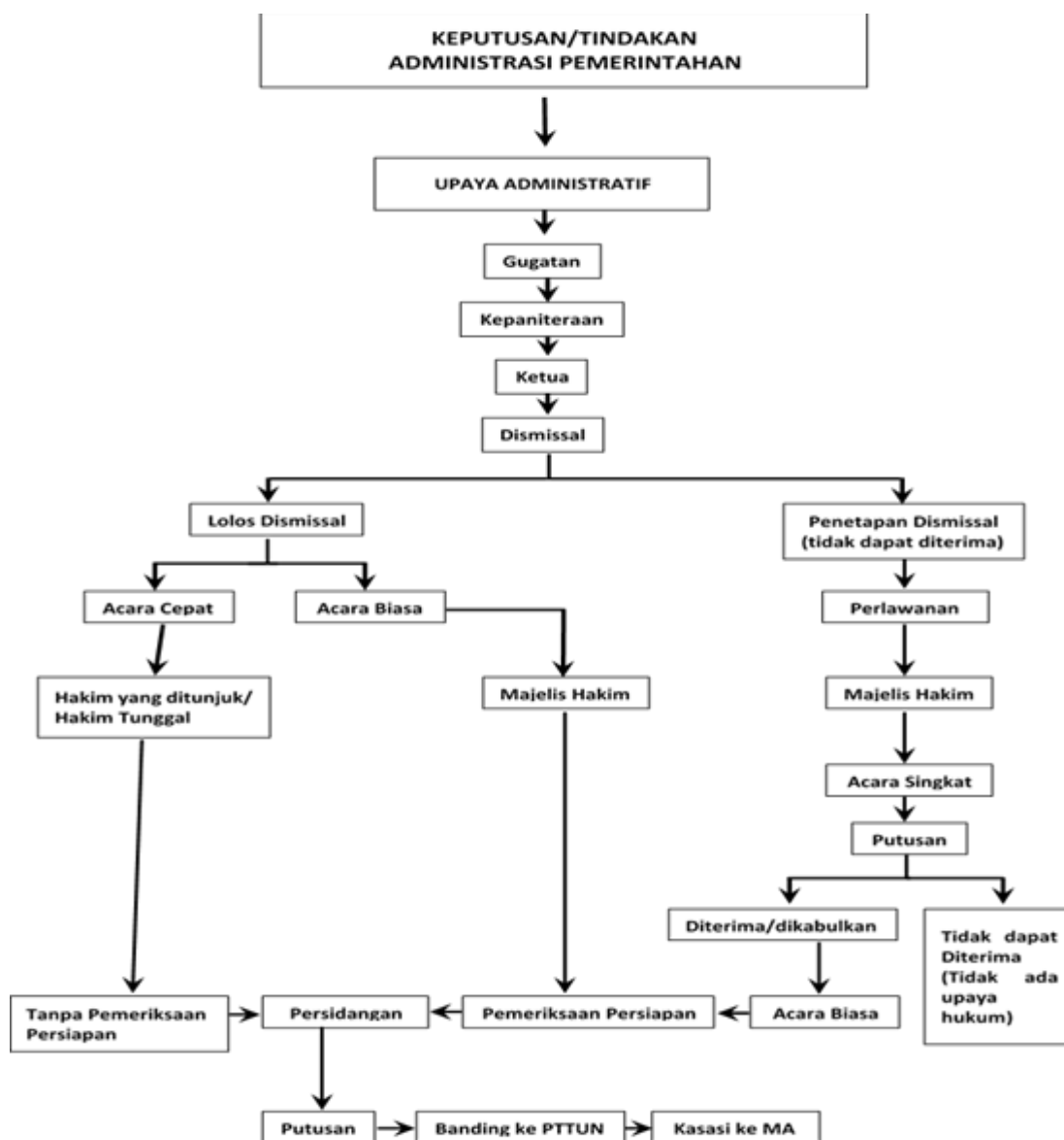
Berdasarkan rumusan Pasal-Pasal dalam UU Peradilan TUN dan UUAP tersebut diatas, terbaca bahwa yang menjadi Subjek dalam sengketa Tindakan Pemerintahan adalah:

- a. Penggugat: Warga Masyarakat, yaitu seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan Tindakan Pemerintahan. Badan Pemerintahan dapat menjadi penggugat dalam rangka mempertahankan hak keperdataannya.

- b. Tergugat: Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, yang diartikan secara fungsional, yaitu didasarkan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.
- c. Intervensi: orang/badan hukum perdata yang tidak dituju secara langsung oleh suatu Tindakan Pemerintahan (pihak ketiga) namun merasa dirugikan dengan adanya Tindakan Pemerintahan tersebut.

### Prosedur Pemeriksaan Sengketa Tindakan Pemerintahan Di Peradilan TUN

Pada pokoknya, tahap pemeriksaan sengketa Tindakan Pemerintahan di Peradilan TUN adalah sama dengan pemeriksaan sengketa Keputusan TUN, sebagai berikut:



Berdasarkan skema tersebut, tahap pemeriksaan sengketa Tindakan Pemerintahan di Peradilan TUN adalah sebagai berikut:

#### A. Administrasi Perkara

Penggugat atau kuasanya dapat mengajukan gugatan secara manual/konvensional dengan datang secara langsung ke Meja Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) Pengadilan. Sesudah membayar panjar biaya perkara tersebut, maka perkara akan didaftar dalam Buku Register Perkara dan mendapatkan nomor perkara. Selanjutnya berkas akan diproses oleh kepaniteraan Pengadilan dan diserahkan kepada Ketua Pengadilan. Untuk tahap selanjutnya, Penggugat akan dipanggil melalui surat tercatat.

Pada saat ini, hampir semua pendaftaran perkara di Peradilan TUN dilaksanakan secara elektronik melalui Sistem Informasi Peradilan (*e-Court*), dengan tahapan:<sup>10</sup>

1. Memilih Pengadilan Yang Berwenang  
Pengadilan yang dipilih adalah pengadilan yang memiliki kompetensi absolut dan relatif untuk mengadili objek sengketa yang akan digugat.
2. Mendapatkan Nomor Pendaftaran Online  
Setelah memilih pengadilan, Penggugat akan mendapatkan Nomor Pendaftaran Online dan Barcode.
3. Mengunggah (upload) Surat Kuasa  
Penggugat terdaftar atau Pengguna Lain non-Perorangan harus mengupload Surat Kuasa sebelum melanjutkan proses pendaftaran perkara.
4. Mengisi Data Pihak  
Selanjutnya Penggugat dapat mengisi Data Pihak berperkara.
5. Mengunggah Berkas Gugatan ke Aplikasi *e-Court*;  
Selanjutnya Penggugat harus melengkapi Dokumen Gugatan yang harus diunggah pada tahap Upload Berkas Gugatan. Dokumen yang harus diunggah adalah Gugatan, Persetujuan Prinsipal dan bukti awal.
6. Memperoleh Taksiran Biaya Panjar Perkara Elektronik (e-SKUM)  
Sesudah Penggugat mengunggah berkas gugatan, Penggugat akan mendapatkan taksiran panjar biaya perkara dalam bentuk Elektronik SKUM (e-SKUM) yang di-*generate* secara otomatis oleh aplikasi *e-Court*.
7. Membayar Biaya Panjar Perkara

---

<sup>10</sup> Referensi tentang tahapan pendaftaran perkara ini adalah Bab III Perma 1/2019, Lampiran Keputusan KMA Nomor 129/2019 huruf C, dan Buku Panduan e-Court Mahkamah Agung 2019. Langkah-langkah dalam Sistem Informasi Pengadilan (*e-Court*) ini mungkin berubah seiring dengan kemajuan teknologi informasi dan kebutuhan hukum, namun yang pasti perubahan tersebut akan semakin memudahkan pengguna dalam melaksanakan peradilan elektronik (*user friendly*). Sudarsono dan Rabbenstain Izroiel, *Op. Cit.*, h. 65.

Setelah mendapatkan e-SKUM, berikutnya Penggugat akan mendapatkan Nomor Pembayaran (*Virtual Account*) sebagai rekening virtual untuk pembayaran Panjar Biaya Perkara.

#### 8. Mendapatkan Nomor Perkara

Pengadilan akan mendapatkan notifikasi atau pemberitahuan sesudah Penggugat melakukan pembayaran, kemudian Pengadilan akan melakukan verifikasi dan validasi dilanjutkan dengan mendaftarkan Perkara tersebut ke SIPP (Sistem Informasi Penelusuran Perkara). Selanjutnya, Pengadilan akan mengirimkan informasi bahwa pendaftaran perkara berhasil melalui *e-Court* dan SIPP, serta Penggugat mendapatkan Nomor Perkaranya. Sesudah mendapatkan Nomor Perkara, Penggugat akan mendapatkan panggilan persidangan melalui Domisili Elektroniknya dan melaksanakan persidangan melalui Sistem Informasi Pengadilan (*e-Court*).

### B. Pemeriksaan Persiapan

Sesudah perkara terdaftar dan Ketua PTUN menunjuk Majelis Hakim, dilaksanakanlah Pemeriksaan Persiapan, yang dimaksudkan “untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas”.<sup>11</sup> Pemeriksaan Persiapan tersebut merupakan langkah menyeimbangkan kedudukan para pihak, mengingat kedudukan Tergugat sebagai lembaga pemerintahan dengan sumber daya yang besar tentu tidak sebanding dengan kedudukan warga masyarakat. Dalam Pemeriksaan Persiapan, Hakim akan memberi nasihat kepada Penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak pemeriksaan persiapan dilaksanakan. Kepada Tergugat, Hakim akan meminta penjelasan terkait dengan gugatan dan Objek Sengketa.

Dalam pemeriksaan sengketa Tindakan Pemerintahan, kedudukan Pemeriksaan Persiapan sangatlah penting, karena: lingkup objek Tindakan Pemerintahan yang sedemikian luas dan beragam, bagaimana mempertautkan hubungan hukum antara objek dengan subjek yang terkait, bagaimana memformulasikan gugatan dan petitumnya, bagaimana persiapan pembuktiannya, dan sebagainya. Kesemua hal tersebut menuntut pengetahuan dan keaktifan hakim pada saat memberikan saran kepada penggugat guna melengkapi gugatannya.

### C. Jawab Menjawab

Persidangan dengan acara jawab-jawab terdiri atas penyampaian Gugatan, Jawaban, Replik dan Duplik. Prosedur yang akan diuraikan di sini adalah jawab-menjawab secara elektronik.

---

<sup>11</sup> Pasal 63 ayat (1) UU Peradilan TUN.

Setelah Pemeriksaan Persiapan selesai dan Gugatan telah dinyatakan sempurna, maka tahap selanjutnya adalah penyampaian Gugatan melalui aplikasi *e-Court*, di mana Penggugat membuka aplikasi *e-Court* dan mengunggah Gugatannya ke dalam aplikasi *e-Court*. Majelis Hakim akan memeriksa dan memverifikasi dokumen Gugatan pada hari, tanggal, dan jam persidangan melalui aplikasi *e-Court*. Sesudah diverifikasi, Gugatan tersebut secara otomatis akan diterima oleh Tergugat untuk menyusun Jawabannya.

Penyampaian Jawaban secara elektronik melalui aplikasi *e-Court* dilakukan oleh Tergugat dengan *login* ke dalam aplikasi *e-Court*, dan menyampaikan Jawabannya paling lambat pada hari dan jam sidang yang telah ditetapkan. Majelis Hakim memeriksa dan memverifikasi dokumen jawaban pada hari, tanggal, dan jam persidangan melalui aplikasi *e-Court*. Sesudah diverifikasi, jawaban tersebut secara otomatis akan diterima oleh Tergugat untuk menyusun Replik.

Prosedur penyampaian Replik secara elektronik melalui aplikasi *e-Court* dilaksanakan oleh Penggugat dengan *login* ke dalam aplikasi *e-Court* pada jadwal persidangan yang telah ditetapkan, dan menyampaikan Repliknya paling lambat pada hari dan jam sidang yang telah ditetapkan. Setelah Majelis Hakim memverifikasi Replik yang diajukan oleh Penggugat pada hari, tanggal, dan jam persidangan yang telah ditetapkan, secara otomatis Replik tersebut terkirim kepada Tergugat untuk menyusun Duplik.

Prosedur penyampaian Duplik secara elektronik melalui aplikasi *e-Court* dilaksanakan oleh Tergugat dengan *login* ke dalam aplikasi *e-Court* pada jadwal persidangan yang telah ditetapkan, dan menyampaikan Dupliknya paling lambat pada hari dan jam sidang yang telah ditetapkan. Setelah Majelis Hakim memverifikasi Duplik yang diajukan oleh Tergugat pada hari, tanggal, dan jam persidangan yang telah ditetapkan, maka secara otomatis Duplik tersebut terkirim kepada Penggugat, dan selanjutnya jadwal persidangan memasuki tahap Pembuktian.

#### D. Pembuktian

UU Peradilan TUN mengatur perihal Pembuktian dalam Bab IV Bagian Ketiga, yang terdiri dari delapan pasal, mulai dari Pasal 100 – 107. Pembuktian merupakan tahapan persidangan dimana para pihak diberikan kesempatan seluas-



luasnya untuk mengajukan bukti-bukti yang dapat mendukung dalil-dalil gugatan atau dalil jawabannya.<sup>12</sup> Dalam rangka menemukan kebenaran materiil, maka asas Pembuktian di Peradilan TUN adalah keaktifan hakim (*dominus litis*) yang mengarah pada ajaran pembuktian bebas sebagaimana dimaksud Pasal 107 UU Peradilan TUN, dimana Hakim menentukan: apa yang harus dibuktikan, siapa yang harus dibebani pembuktian, alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian, dan penilaian kekuatan alat bukti yang diajukan, di mana untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim.

Jenis Alat bukti telah diatur dalam Pasal 100 UU Peradilan TUN, yaitu: surat atau tulisan, keterangan ahli, keterangan saksi, pengakuan para pihak, dan pengetahuan hakim. Dalam perkembangannya, dikenal juga Alat Bukti Elektronik, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

#### E. Putusan

Putusan adalah pernyataan Hakim yang diucapkan pada sidang pengadilan yang terbuka untuk umum yang dimaksudkan untuk mengakhiri dan menyelesaikan sengketa TUN yang terjadi antara warga masyarakat melawan badan/pejabat administrasi pemerintah. Putusan Pengadilan dapat berupa:

- a. gugatan ditolak, dalam hal dalil gugatan tidak berdasar hukum.
- b. gugatan dikabulkan, dalam hal dalil gugatan berdasar hukum. Amar putusan apabila gugatan dikabulkan adalah menyatakan batal atau tidak sah suatu Tindakan Pemerintahan sebagaimana dinyatakan dalam UU Peradilan TUN dan UUAP, bukan menyatakan suatu Tindakan Pemerintahan sebagai perbuatan melanggar hukum sebagaimana dimaksud Pasal 1365 KUH Perdata.
- c. gugatan tidak diterima, dalam hal objek sengketa bukan kompetensi Peradilan TUN, atau karena objek sengketa dikeluarkan dalam waktu perang, keadaan bahaya, bencana alam dan sebagainya sebagaimana dimaksud Pasal 49 UU Peradilan TUN, atau karena syarat-syarat (formalitas) gugatan tidak dipenuhi.

---

<sup>12</sup> Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntunan Praktik Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Prima Media Pustaka, Jakarta, 1999, h. 70.

d. gugatan gugur, dalam hal Penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan pada hari pertama dan pada hari yang ditentukan pada panggilan kedua tanpa alasan yang sah, meskipun telah dipanggil dengan patut.

Dalam hal gugatan dikabulkan, khusus dalam perkara Tindakan Pemerintahan dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Pejabat Administrasi Pemerintahan (Tergugat), untuk melakukan tindakan pemerintahan; tidak melakukan tindakan pemerintahan; dan menghentikan tindakan pemerintahan.<sup>13</sup>

Kewajiban ini dapat disertai juga dengan pembebanan rehabilitasi dan/atau ganti rugi. Rehabilitasi merupakan pemulihan hak Penggugat dalam keadaan semula seperti sebelum Tindakan Pemerintahan dilakukan. Adapun mengenai ganti rugi dalam sengketa Tindakan Pemerintahan, SEMA Nomor 2 Tahun 2019 point E.3 menyatakan bahwa:

“Dalam mengadili sengketa tindakan pemerintahan/perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (PERMA 2/2019), jumlah tuntutan maksimal ganti rugi tidak dibatasi sebagaimana diatur PP No. 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan TUN dengan alasan sebagai berikut:

- a. Ketentuan PP No. 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan TUN tidak dapat diterapkan terhadap sengketa tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan karena secara limitatif PP No. 43 Tahun 1991 hanya berlaku bagi sengketa terhadap keputusan tertulis dari badan dan/atau pejabat pemerintahan (Keputusan Tata Usaha Negara).
- b. Jumlah tuntutan ganti rugi adalah didasarkan kepada kerugian nyata/riil yang dialami oleh Penggugat, yang harus dirumuskan secara terperinci dan jelas dalam posita gugatan serta jumlah dan bentuknya dimuat dalam *petitum*.
- c. Besaran ganti rugi yang dapat dikabulkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara tergantung pada fakta persidangan dan kearifan hakim dalam memutus suatu perkara.”

#### F. Pelaksanaan Putusan

“Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan”, demikian bunyi Pasal 115 UU Peradilan TUN. Yang dimaksud dengan Putusan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) adalah:

---

<sup>13</sup> Pasal 5 PERMA 2/2019.

1. Putusan PTUN yang tidak diajukan upaya hukum dalam tenggang waktu yang telah ditentukan, atau memang tidak tersedia upaya hukum.
2. Putusan PT TUN yang tidak diajukan upaya hukum dalam tenggang waktu yang telah ditentukan, atau memang tidak tersedia upaya hukum.
3. Putusan Mahkamah Agung.

Pelaksana Putusan Peradilan TUN adalah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerbitkan Keputusan atau melakukan Tindakan, dengan diawasi oleh Ketua Pengadilan Tingkat Pertama.<sup>14</sup> Lazimnya, Putusan Peradilan TUN dilaksanakan secara sukarela oleh Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan, mengingat Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan tersebut adalah organ negara hukum yang harus selalu patuh hukum, termasuk mematuhi Putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Meski demikian, masih ada Putusan yang tidak dilaksanakan secara sukarela oleh Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan. Terhadap hal demikian, UU Peradilan TUN telah menyediakan sarana pemaksa agar Putusan Peradilan TUN tersebut terlaksana dengan baik.

Prosedur pelaksanaan putusan berdasarkan Pasal 116 UU Peradilan TUN adalah sebagai berikut:

1. Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu empat belas hari.
2. Enam puluh hari kerja setelah salinan putusan Pengadilan dikirimkan kepada Tergugat, dan ternyata Tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a UU Peratun yaitu tidak mencabut Keputusan TUN yang bersangkutan, maka Ketua Pengadilan membuat Penetapan yang menyatakan Keputusan TUN yang telah dibatalkan atau dinyatakan tidak sah oleh putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum berlaku. Penetapan tersebut dikirimkan kepada para pihak oleh Panitera Pengadilan dengan surat tercatat.

---

<sup>14</sup> Pasal 119 UU Peradilan TUN.

3. Dalam hal Tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, yaitu pencabutan Keputusan/Tindakan TUN yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan/Tindakan TUN yang baru, kemudian setelah sembilan puluh hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, Penggugat mengajukan permohonan agar Ketua Pengadilan TUN/Ketua PTTUN sebagai pengadilan tingkat pertama memerintahkan kepada Tergugat untuk melaksanakan putusan Pengadilan.
4. Dalam hal Tergugat setelah diperintahkan untuk melaksanakan putusan ternyata tetap tidak bersedia melaksanakannya, maka terhadap Pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif, serta diumumkan pada media massa cetak setempat oleh Panitera Pengadilan.
5. Disamping diumumkan di media massa cetak, Ketua Pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan Pengadilan dan kepada Lembaga Perwakilan Rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.
6. Dalam hal eksekusi tidak dapat dilaksanakan dengan sempurna akibat berubahnya keadaan setelah putusan dijatuhkan, maka Tergugat wajib memberitahukan kepada Ketua Pengadilan dan Penggugat. Ketua Pengadilan menerbitkan penetapan bahwa eksekusi tidak dapat dilaksanakan (*non executable*), dan memberitahukannya kepada Pemohon dan Termohon eksekusi sebagaimana dimaksud dalam pasal 116 ayat (1) UU Peratun.

#### **IV. PENUTUP**

Berdasarkan pembahasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tindakan Pemerintahan yang sebelum UUAP jo. PERMA 2/2019 menjadi kewenangan Peradilan Umum, kini menjadi kewenangan Peradilan TUN. Dalam pemeriksaan Tindakan Pemerintahan di Peradilan TUN, maka yang digunakan adalah hukum acara Peradilan TUN, termasuk amar putusannya adalah menyatakan batal atau tidak sah suatu Tindakan Pemerintahan, bukan menyatakan suatu Tindakan Pemerintahan sebagai perbuatan melanggar hukum.

Subjek yang bersengketa dalam sengketa Tindakan Pemerintahan adalah: Penggugat adalah Warga Masyarakat, yaitu seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan Tindakan Pemerintahan; Tergugat adalah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, yang diartikan secara fungsional, yaitu didasarkan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya; dan Intervensi adalah orang/badan hukum perdata yang tidak dituju secara langsung oleh suatu Tindakan Pemerintahan (pihak ketiga) namun merasa dirugikan dengan adanya Tindakan Pemerintahan tersebut. Prosedur pemeriksaan sengketa Tindakan Pemerintahan di Peradilan TUN pada pokoknya adalah sama dengan pemeriksaan sengketa Keputusan TUN, dengan sedikit perbedaan berupa adanya amar tambahan dalam sengketa Tindakan Pemerintahan.

Berdasarkan Kesimpulan di atas, dapat disarankan bagi para pengemban hukum TUN praktikal, untuk melaksanakan pemeriksaan sengketa Tindakan Pemerintahan berdasarkan norma dan asas hukum Peradilan TUN yang karakternya adalah publik, bukan menggunakan norma dan asas hukum perdata yang lazim digunakan dalam pemeriksaan perkara perbuatan melanggar hukum. Selain itu bagi para pengemban hukum teoritikal, untuk meningkatkan sosialisasi atas sistematisasi pemeriksaan sengketa Tindakan Pemerintahan di Peradilan TUN.

#### **DAFTAR BACAAN**

- Hadjon, Philipus M., dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.
- Hadjon, Philipus M., dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Perbuatan Melanggar Hukum*, Sumur Bandung, Bandung, 1992.
- Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntunan Praktik Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Prima Media Pustaka, Jakarta, 1999.
- Sudarsono dan Rabbenstain Izroiell, *Petunjuk Praktis Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Kencana Prenadamedia, Jakarta, 2019.
- Wahid, Hasyim, dkk., *Telikungan Kapitalisme Global Dalam Sejarah Kebangsaan Indonesia*, LKIS, Yogyakarta, 1999.