

DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum
Volume 20 Nomor 1 Juli 2022 hlm: 42-59

Menguji Asas *Presumptio Iustae Causa* dalam Sengketa Tata Usaha Negara

Indah Fitriani Sukri

Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam, IAIN Pareapare

E-mail: Indahfit02@gmail.com

Abstract

The principle of *Presumptio Iustae Causa* is a part of State Administrative Decree implemented in resolving state administrative disputes. This principle means that a State Administrative Decision should be valid consideration. It could be make the validity lost when the new decision one cancels or revokes the old decision. The paper purposed the establishment of State Administrative Courts, to provide protection for the rights of the people as originately from personal rights as well as to provide protection for the community rights of society based on the common interests of community. This qualitative research applied a normative juridical legal method. The study resulted that a government obligated to promote the general welfare as stated in the constitutional mandate. In carrying out this obligation, the government has to take Administrative Law Enforcement actions.

Keywords: Principles, Implementation, State Administrative Decisions, Postponement, Decisions.

Abstrak

Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara dikenal asas *presumptio iustae causa*. Makna dari asas ini yaitu sebuah KTUN selalu dinilai sah. Keabsahan ini akan hilang apabila muncul keputusan baru yang membatalkan atau mencabut keputusan yang lama. Tujuan dalam penulisan artikel ini untuk mendeskripsikan mengenai pembentukan, peradilan administrasi atau peradilan Tata Usaha Negara (TUN) dalam melindungi berbagai hak masyarakat yang bersumber dari hak-hak individu, juga melindungi berbagai masyarakat yang mengacu pada kepentingan bersama dari individu yang ada dalam masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif (*legal research*) dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Simpulan dari penelitian ini menjelaskan bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan umum yang tertera dalam amanat konstitusi. Dalam melaksanakan kewajibannya, pemerintah harus melakukan tindakan pengaturan dan penegakan hukum administratif.

Kata Kunci: Asas, Eksekusi, Keputusan Tata Usaha Negara, Penundaan, Putusan.

Pendahuluan

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara (TUN) di Indonesia dilatarbelakangi dengan amanat penyelenggaraan negara untuk memberikan rasa keadilan kepada masyarakat. Tujuan dari Peradilan TUN adalah untuk melakukan pembinaan, penyempurnaan, dan penertiban aparatur di bidang Tata Usaha Negara supaya bisa menjadi alat yang efisien, efektif, bersih dan berwibawa dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam TUN Peradilan adalah peran untuk membuat sebuah sistem pemerintahan yang baik.

Asas *Presumptio Iustae Causa*, yaitu asas yang tercantum di dalam hukum administrasi dan kemudian digunakan menjadi salah satu asas dalam peradilan administrasi. Asas ini menjelaskan jika KPTUN yang diterbitkan harus dipandang benar menurut hukum, sebab bisa diimplementasikan lebih dulu sepanjang belum dibuktikan sebaliknya dan diputuskan oleh hakim administrasi.¹ Asas ini diperkuat dan digunakan menjadi asas dalam peradilan administrasi, karena sebuah gugatan yang diajukan kepada peradilan administrasi, pada kaidahnya tidak akan menghambat realisasi keputusan dari lembaga atau pejabat tata usaha negara yang disengketakan.²

Bila dilihat dari sisi historis serta filosofis, tujuan pembuatan Peradilan Tata Usaha bagi penjelasan pemerintah dihadapan persidangan paripurna DPR RI menimpa RUU mengenai Peradilan Tata Usaha Negeri, kalau Peradilan Tata Usaha Negeri dilaksanakan dengan tujuan untuk memberikan proteksi kepada masyarakat. Perihal ini ditegaskan kembali di dalam uraian universal UU No 5 tahun 1986 mengenai Peradilan TUN point 1 alinea 8 yang berkata, Peradilan TUN itu dilaksanakan dengan tujuan untuk membagikan proteksi kepada masyarakat pencari keadilan yang dengan sesuatu Keputusan Tata Usaha Negeri masyarakat ada yang merasa dirugikan.³

Di dalam pembukaan UUD 1945 sudah mengamanatkan jika masyarakat harus mendapatkan perlindungan, hal tersebut terdapat pada alinea ke-4 yang berbunyi: "...untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia...."⁴ Negara harus melindungi seluruh tumpah darah bangsa Indonesia dari segala ancaman yang ada, baik itu ancaman dari pihak luar

¹ St, Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia, (FH UII Press, 2015), hlm. 222

² Ibid, hlm. 223.

³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Penjelasan Umum angka 1 alinea 8.

⁴ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pembukaan (Preamble) Alinea 4.

maupun ancaman dari lembaga atau pejabat TUN yang dalam pelaksanaan KTUN akan berdampak pada kerugian masyarakat itu sendiri.

Perlindungan hukum terhadap rakyat atas perilaku pemerintah yang dikenal di Belanda dengan istilah *het recht tegen het bestuur*⁵. Juga tercantum dalam UUD Tahun 1945 Perubahan Kedua Pasal 28G ayat (1) bahwa "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi".⁶ Pasal ini membuktikan bahwa konsep dasar hukum administrasi terkait dengan perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan pemerintah dan didasarkan pada konsep penghormatan dan penghargaan terhadap HAM yang berlaku secara global.

Lebih jauh lagi, dalam sistem pemerintahan yang berdasarkan hukum, Peradilan TUN memiliki fungsi kontrol (*judicial control*) terhadap pemerintahan dan pelaksanaannya. Peradilan TUN juga diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah (sebagai tergugat) dengan masyarakatnya (individu ataupun badan hukum perdata sebagai penggugat), yakni sebagai sengketa yang ada akibat dari tindakan-tindakan pemerintah termaktub dalam keputusan TUN (*beschikking*) yang dianggap melanggar hak-hak warganya.

Hal yang disengketakan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986 adalah wujud dari pelaksanaan suatu wewenang pemerintah sesuai hukum publik yang dijalankan oleh badan ataupun pejabat TUN. Wujud wewenang itu adalah kewenangan untuk membentuk hukum positif dan mempertahankannya.

Dengan lahirnya UU No. 30 tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan pada tanggal 17 Oktober 2014, maka kewenangan yang dimiliki oleh PTUN menjadi semakin berkembang. Selain bisa jadi acuan dan payung hukum bagi lembaga ataupun pejabat pemerintahan, kelahiran UU Administrasi Pemerintahan diharapkan juga dapat memberikan jaminan atas berbagai hak dasar dan melindungi seluruh warga negara. Dalam sebuah negara, semua individu memiliki hak yang sama untuk mengajukan gugatan terkait dengan keputusan ataupun tindakan dari badan ataupun pejabat pemerintahan kepada Peradilan TUN karena UU tersebut adalah hukum material dari sistem peradilan TUN.

⁵ Philipus M Dadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2010), hlm. 19.

⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua Pasal 28G.

Pada pasal 65 UU No. 30 Tahun 2014 juga mengatur penundaan terhadap keputusan lembaga atau pejabat TUN yang isinya, yaitu:

- 1) Pelaksanaan keputusan yang sudah diputuskan tidak dapat ditangguhkan, terkecuali apabila mempunyai potensi yang dapat:
 - a. Merugikan Negara;
 - b. Merusak lingkungan hidup; dan
 - c. Menciptakan konflik sosial.
- 2) Yang dapat melakukan penangguhan keputusan seperti yang tercantum pada ayat (1) adalah:
 - a. Pejabat pemerintahan yang membuat keputusan; dan
 - b. Atasan pejabat.
- 3) Ketentuan dalam menunda keputusan, yaitu:
 - a. Diminta oleh pejabat pemerintahan; dan
 - b. Keputusan pengadilan.

Bersumber pada syarat tersebut, yang jadi pertimbangan dalam melaksanakan penangguhan tak lagi dengan alibi "kondisi yang menekan", hendak namun sudah ditentukan bila KPTUN tersebut sangat rentan untuk memunculkan kerugian negara, kehancuran area serta konflik sosial. Pada syarat tersebut pula mengatakan penundaan bisa dicoba oleh pejabat pemerintahan yang membuat keputusan maupun atasan pejabat yang membuat keputusan. Satu diantaranya bersumber pada Vonis Majelis hukum. Hal ini sangat bertentangan dengan syarat yang tercantum pada Pasal 67 UU No 5 Tahun 1986 mengenai Peradilan TUN yang melaporkan kalau penundaan bisa diajukan oleh warga pencari keadilan ke Majelis hukum TUN dengan mengajukan permohonan, sebab kondisi menekan yang bisa merugikan kepentingan penggugat serta sulit dipulihkan bila Keputusan Tata Usaha Negara wajib menunda pemberlakuannya untuk memperoleh penetapan dari Majelis Hukum Tata usaha Negara. Bersumber pada latar balik tersebut, penulis mau memandang lebih dalam mengenai mekanisme penundaan di Majelis hukum TUN saat sebelum serta sehabis diterbitkannya Pasal 65 UU No 30 Tahun 2014 dan kriteria yang digunakan supaya bisa dinyatakan kalau sesuatu Keputusan Pejabat TUN berpotensi memunculkan kehancuran area serta bisa ditunda keberlakuannya oleh Majelis Hukum Tata Usaha Negeri.⁷

⁷ Miftah Sa'ad Caniago, "Penundaan Pelaksanaan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (*Schorsing*) yang Berpotensi Marusak Lingkungan", *Media Syari'ah* 21, No. 2 (2019).

Suatu keputusan TUN yang digugat tidak akan menghalangi bekerjanya norma-norma hukum yang terdapat di dalamnya. KTUN itu berlaku sah dan mendapatkan kekuatan tetap jika tenggang waktu untuk menggugatnya sudah melampaui batas tanpa ada sebuah gugatan yang diajukan.⁸ Asas tersebut diatas adalah asas praduga *rechmatig*. Asas tersebut bermakna jika semua perilaku dari penguasaan harus selalu dipandangf *rechmatig* hingga ada pembatalnya, dengan asa tersebut berarti suatu gugatan yang diajukan tidak akan ditunda pelaksanaannya sesuai dengan KTUN yang sedang digugat.⁹

Setiap gugatan TUN pada prinsipnya tidak bersifat menunda pelaksanaan KTUN, namun dari aspek pemenuhan perlindungan hukum, dalam kondisi seperti itu, penggugat bisa mengajukan sebuah permohonan supaya selama proses berlangsungnya pemeriksaan sengketa berlangsung, KTUN yang telah digugat bisa dilakukan penundaan atas pelaksanaannya mengacu dengan Pasal 67 UU No. 5 Tahun 1986.

Pada bagian pembahasan akan dijabarkan mengenai apa saja yang menjadi implikasi penundaan pelaksanaan keputusan, serta akibat hukum yang ditimbulkan pasca dilakukan penundaan. Pokok pembahasan dalam tulisan ini adalah mengenai proses penundaan pelaksanaan keputusan TUN yang sedang digugat (selanjutnya disebut penundaan pelaksanaan keputusan TUN) dan dikenal dengan hukum acara Peradilan TUN.

Rumusan masalah dalam artikel ini adalah apa mekanisme penundaan di PTUN pasca diterbitkannya Pasal 65 UU No. 30 Tahun 2014 dengan menguji asas *presumptio iustae causa?*; dan Bagaimana akibat hukum dari penundaan tersebut terhadap penyelenggaraan KTUN?

Metode

Pembagian riset hukum yang utama ialah pembagian kepada (1) tata cara riset hukum yang normatif, yang terdapat prinsipnya melaksanakan riset terhadap ketentuan hukum dalam perundang-undangan, yurisprudensi serta doktrin, yang dicoba secara kualitatif, serta (2) tata cara riset hukum empiris, yang memposisikan hukum selaku fenomena sosial, sehingga lebih mempelajari hukum dalam warga baik dicoba secara kualitatif ataupun secara kuantitatif. Dalam aplikasi tata cara riset hukum normatif lebih banyak digunakan sebab dikira ialah riset hukum yang

⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), h. 208.

⁹ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, cetakan pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h. 10.

empiris, walaupun sesungguhnya lebih ialah riset sosiologis. Tata cara yang digunakan dalam kajian ini merupakan tata cara deskriptif kualitatif. Deskriptif kualitatif berdasarkan dengan identifikasi berbagai sifat yang membedakan ataupun ciri sekelompok manusia, barang, serta kejadian. Secara umum, deskriptif kualitatif mengaitkan proses konseptualisasi serta menciptakan pembuatan skema-skema klasifikasi.

Informasi yang digunakan merupakan informasi sekunder yang bersumber dari publikasi ialah buku- buku, harian, pesan berita, web, dan dokumen kebijakan yang berkaitan dengan kasus.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif (*legal research*) dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dalam penelitian ini datanya dianalisis secara kualitatif. Subjek penelitian dalam penelitian memuat KTUN untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara, dengan menggunakan asas *presumptio iustae causa* sebagai pisau analisis untuk menyelesaikan sengketa administrasi. Dalam penulisan ini, mengkaji studi dokumen menggunakan data sekunder yang meliputi Perpu, teori hukum, dan beberapa pernyataan dari para ahli, serta analisis mendalam penulis terhadap permasalahan.

Hasil dan Pembahasan

Dalam permasalahan penelitian yang diuraikan oleh penulis memakai dua landasan teori, yaitu teori efektifitas dan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman. Teori Efektifitas yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, hukum sebagai kaidah adalah acuan tentang sikap ataupun tingkah laku yang tidak semestinya. Efektifitas hukum berkaitan dengan validitas hukum yang jika norma-norma hukum itu sifatnya mengikat, jadi setiap orang harus mentaati serta mengaplikasikan norma-norma hukum.¹⁰

Lawrence M. Friedman menjelaskan jika keefektifan dan keberhasilan sebuah penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh tiga sistem hukum yaitu struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Struktur hukum terkait dengan aparat penegak hukum, substansi hukum terkait dengan perangkat Perpu dan kultur hukum adalah hukum yang hidup yang diterapkan dalam sebuah masyarakat.¹¹

KTUN adalah tindakan hukum publik pemerintah yang sifatnya sepihak. Istilah tersebut dicetuskan oleh C.W. Van der Pot dan C. Van Vollenhoven di Belanda dengan istilah *beskhikking* kemudian WF Prin adalah orang yang mengenalkan di

¹⁰ <https://www.scribd.com/document/356189710/Teori-Sistem-Hukum-Lawrence-M-Friedman>

¹¹ *Ibid*, Teori Hukum Lawrence Meir Friedman yang diunduh pada Rabu, 29 Desember 2021

Indonesia dan diartikan dengan ketetapan (E.Utrecht. Bagir Manan), penetapan (Prajudi Atmosudirjo), dan keputusan (WF Prins, Philipun Hadjo).¹²

Van der pot, menyatakan jika *beschikking* merupakan tindakan hukum yang dijalankan oleh alat-alat pemerintahan, pernyataan kehendak mereka dalam melaksanakan sesuatu yang khusus, yang bertujuan untuk melaksanakan perubahan dalam lapangan korelasi hukum.¹³ Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 mengenai Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 mengenai Peradilan TUN yang berbunyi:

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

Kemudian Pasal 1 angka 7 UU No. 30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan berbunyi:

“Keputusan Administrasi Pemerintahan yang disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.”

Dengan diterbitkannya UU No. 30 tahun 2014, menyebabkan terjadinya perluasan makna KTUN.

1. Mekanisme Penundaan Di PTUN Pasca Diterbitkannya Pasal 65 UU No. 30 Tahun 2014 Mengenai Administrasi Pemerintahan dengan Menggunakan Asas *Presumptio Iustae Causa*

Penetapan penundaan pelaksanaan KTUN dalam praktik Dasar hukum permohonan penangguhan pelaksanaan KTUN terdapat dalam Pasal 67 UU No. 5 Tahun 1986 yang menjelaskan:

- (1) “Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara serta tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang digugat.
- (2) Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan keputusan tata usaha negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa tata usaha negara sedang berjalan sampai ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

¹² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Rajagrafindo Persada, 2006), h. 139-140.

¹³ Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara* (Alumni, 1983), h. 47.

- (3) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketa.”
- (4) “Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2):
- a. Dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat ddirugikan jika keputusan tata usaha negara yang digugat itu tetap dilaksanakan.
 - b. Tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.”

Pasal 67 merujuk pada penggugat dalam kondisi tertentu bisa mengajukan permohonan supaya ketika proses pemeriksaan sengketa berlangsung, keputusan TUN yang digugat pelaksanaannya dapat ditunda. Maka, terkait penundaan pelaksanaan keputusan TUN ketika proses pemeriksaannya berlangsung (perlu digaris bawahi) harus dimintai ataupun dimohonkan terlebih dahulu kepada pengadilan. Keputusan TUN tidak bisa ditunda secara otomatis dengan adanya proses pemeriksaan dari pengadilan.

Penetapan penangguhan pelaksanaan KTUN dalam praktik peradilan TUN di Indonesia dikenal dengan istilah *schorsing*, yakni sebuah tindakan ataupun sikap yang diputuskan oleh PTUN dapat dilaksanakan oleh Ketua atau Wakil Ketua PTUN, Majelis Hakim, Hakim Tunggal, berdasarkan permohonan dari pihak tergugat untuk melakukan penundataan atas KTUN yang menjadi objek sengketa selama pemeriksaan sengketa berjalan hingga muncul sebuah keputusan dari pengadilan untuk mendapatkan kekuatan hukum tetap dan dituangkan berbentuk penetapan.

Penafsiran yang dilakukan secara gramatikal terkait dengan hubungan Pasal 67 ayat (1) dan (2) meninggalkan kesan seolah-olah ada pertentangan dari kedua ayat tersebut. Pada Pasal 67 ayat (1) berisikan pelarangan penangguhan pelaksanaan KTUN, sedangkan pada ayat (2) justru memberikan peluang penangguhan pelaksanaan KTUN. Akan tetapi, jika penafsirannya dilakukan secara sistematis, dapat disimpulkan jika korelasi dari ayat (1) dan (2) dalam Pasal 67 tersebut adalah korelasi antara prinsip umum dan prinsip khusus. Pada pasal 67 ayat (4) dijelaskan jika dalam kondisi khusus dapat menggunakan prinsip khusus yang ada pada Pasal 67 ayat (2) yang mengecualikan prinsip umum dari Pasal 67 ayat (1) yang mengandung prinsip praduga keabsahan, dalam upaya melindungi kepentingan dari penggugatnya.¹⁴

¹⁴ W. Riawan Tjandra, h. 77.

Proses penundaan pelaksanaan KTUN dalam UU Administrasi Pemerintahan seperti yang telah disebutkan sebelumnya dalam Pasal 65 yang menjelaskan jika :

- (1) “Keputusan yang sudah ditetapkan tidak dapat ditunda pelaksanaannya, kecuali jika berpotensi menimbulkan:
 - a. Kerugian negara;
 - b. Kerusakan lingkungan hidup; dan/atau
 - c. Konflik sosial
- (2) Penundaan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh:
 - a. Pejabat pemerintahan yang menetapkan Keputusan; dan/atau
 - b. Atasan Pejabat.
- (3) Penundaan keputusan dapat dilakukan berdasarkan:
 - a. Permintaan pejabat pemerintahan terkait; atau
 - b. Putusan Pengadilan.”

Sesuai dengan ketentuan penangguhan pelaksanaan KTUN, penundaannya dapat dilakukan dengan alasan yaitu apabila KTUN tersebut menimbulkan kerugian negara. Apabila dikaitkan dengan Pasal 67 UU No. 5 Tahun 1986, ada perbedaan yang sangat umum terkait dengan alasan sebuah KTUN tersebut pemberlakuannya ditunda oleh PTUN. Supaya dapat menggambarkan kontradiksi pengaturan penundaan yang tertuang pada UU Peradilan TUN dengan aturan yang ada dalam UU Administrasi Pemerintahan, dapat dilihat melalui tabel sebagai berikut.

Tabel 1.
Perbedaan Penundaan dalam Pasal 67 UU PTUN dengan Penundaan dalam Pasal 65 UUAP

Perbedaan	UU Nomor 5 Tahun 1986	UU Nomor 30 Tahun 2014
<i>Bentuk</i>	Permohonan	Gugatan
<i>Produk hukum</i>	Penetapan	Putusan
<i>Yang dapat melakukan penundaan</i>	Badan/pejabat yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara	Badan/pejabat yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara dan/atau atasan pejabat
<i>Alasan Penundaan</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kerugian yang akan diderita Penggugat akan sangat tidak seimbang dibanding dengan manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan keputusan tata usaha negara. 2. Pelaksanaan keputusan tata usaha negara yang digugat itu tidak ada sangkut pautnya dengan kepentingan umum dalam rangka pembangunan 	Berpotensi menimbulkan; <ol style="list-style-type: none"> 1. Kerugian negara 2. Kerusakan lingkungan 3. Konflik sosial

Sumber: berdasarkan olahan penulis

Berdasarkan tabel tersebut, disamping terdapat perbedaan tentang pengaturan alasan bisa diberlakukan penundaan KTUN pada Pasal 65 UU No. 30 Tahun 2014, pasal tersebut juga mengatur produk hukum yang diterbitkan oleh PTUN dalam bentuk Putusan Pengadilan. Hal tersebut sangat bertentangan dengan produk yang dikeluarkan oleh PTUN terkait dengan penundaan KTUN yang tercantum pada ketentuan Pasal 67 UU No. 5 Tahun 1986 mengenai Peradilan TUN, yakni penetapan.

Sesuai dengan ketentuan pada Pasal 65 UU Administrasi, juga diatur secara lengkap tentang siapakah harus melakukan penundaan sebuah keputusan pemerintah. Bisa dilaksanakan oleh pejabat pemerintahan pembuat keputusan dan

atasan dari pejabat yang mengeluarkan KTUN terkait. Hal tersebut lebih lengkap dari pengaturan yang tertuang pada Pasal 67 UU Peradilan TUN yang sekedar mengatur tentang alasan sebuah KTUN bisa ditunda ataupun tidak. Pada ketentuan Pasal 65 UU Administrasi Pemerintahan juga mengatur implementasi penangguhan yang bisa dilakukan sesuai dengan permintaan pejabat pemerintahan terkait dan Putusan Pengadilan, namun pengaturan dalam UU tersebut tidak mengatur secara tegas tentang mekanisme beracara di PTUN. Hal tersebut sama dengan penangguhan yang terdapat pada Pasal 67 UU Peratun. Namun, penangguhan pada Pasal 67 UU Peraun sudah dijelaskan lebih dalam pada peraturan internal MA, kemudian untuk penundaan yang terdapat pada UU Administrasi Pemerintahan belum mempunyai aturan pelaksanaannya.

Sesuai dengan Pasal 65 UU Administrasi Pemerintahan, maka proses penundaan pelaksanaan KTUN, yaitu:

2. Pengajuan Penundaan

1) Yang mempunyai hak mengajukan Penundaan

Di dalam Pasal 65 UU Administrasi Pemerintahan tidak secara jelas mengatur siapakah yang bisa mengajukan penangguhan di PTUN. Dalam hal ini penulis masih mengacu dengan Pasal 67 UU Peradilan TUN, bahwa yang mempunyai hak yaitu penggugat yang mengajukan gugatan ke PTUN untuk mengajukan penangguhan pelaksanaan, keputusan lembaga ataupun pejabat TUN. Permohonan penundaan KTUN bisa diajukan sekaligus pada surat gugatan ataupun diajukan secara terpisah dalam waktu yang bersamaan dengan gugatan ataupun paling lambat ketika mengajukan replik (Juklak MARI No. 052/Td.TUN/III/1992). Apabila muncul gugatan ke PTUN, penggugatnya dapat menangguhkan pelaksanaan keputusan dari lembaga atau pejabat pemerintahan sesuai dengan ketentuan di atas.

2) Bentuk Pengajuan Penundaan

Bentuk dari pengajuan penangguhan ke PTUN sesuai dengan Pasal 65 UU Administrasi Pemerintahan tidak dijelaskan secara tegas apakah harus membuat permohonan ataupun dengan gugatan namun, apabila ditinjau lebih dalam lagi, substansi pada ketentuan ayat (3) menjelaskan jika penangguh keputusan bisa dilaksanakan salah satunya mengacu dengan Putusan Pengadilan. Sesuai dengan ketentuan di atas, dapat dijelaskan jika produk hukum yang dikeluarkan PTUN dengan terdapatnya pengajuan penundaan terhadap pelaksanaan sebuah KTUN yang diajukan oleh para penggugat yaitu Putusan Pengadilan.

Pendapat dari Mertokusumo menjelaskan jika putusan merupakan sebuah pernyataan yang dibuat oleh hakim, selaku pejabat negara yang diberikan

kewenangan akan hal tersebut, diutarakan di persidangan yang bermaksud untuk menyelesaikan sebuah sengketa yang terjadi. Tidak hanya diutarakan sajam namun juga dinyatakan berbentuk tulisan yang selanjutnya dibacakan dipersidangan oleh hakim¹⁵ Kemudian putusan juga dapat dimaknai dengan pernyataan hakim yang merupakan jawaban atas gugatan dan bantahan para pihak yang bersengketa, dengan berdasarkan pembuktian yang diberikan selama persidangan. Kurang lebih seperti itulah putusan yang diartikan oleh Sasangka dalam buku yang berjudul Hukum Pembuktian.¹⁶ Kemudian pendapat dari Arto, menyatakan jika putusan adalah pernyataan hakim yang berbentuk tulisan dan dibacakan oleh hakim pada sidang terbuka untuk publik sebagai hasil dari sengketa gugatan.¹⁷ Kemudian pandangan dari Harahap, perbedaan perkara gugatan *kontentiosa* dan gugatan *volunteir* adalah jika sengketa dalam bentuk *kontentiosa* yang bercirikan seperti di bawah ini.

- a. Sengketa kepertaian;
- b. Terdapat pihak Penggugat yang bertindak mengajukan gugatan terhadap pihak tergugat;
- c. Pemeriksaan dilakukan secara kontradiktor, yaitu kedua belah pihak baik penggugat ataupun tergugatnya sama-sama berhak menyanggah sesuai dengan asas *audi alteram partem*.¹⁸

Ciri khusus dari gugatan *voluntair*, yaitu :

- a. Sifat dari permasalahan yang diajukan adalah kepentingan sepihak;
- b. Masalah yang dimohonkan penyesuaian kepada Pengadilan Negeri pada prinsipnya tanpa perkara dengan pihak lainnya.
- c. Tidak terdapat pihak ketiga yang menjadi lawannya, namun sifatnya mutlak satu pihak saja.¹⁹

Penetapan penangguhan adalah produk hukum yang tercipta dari permohonan, namun disini ada perkara TUN, jadi tidak sama dengan permohonan dalam proses hukum acara perdata di Peradilan Umum ataupun di Peradilan Agama. Proses hukum acara perdata permohonan dalam hal ini ialah murni permohonan untuk mendapatkan legalistas hak dari pemohonan dan belum terdapat pihak yang berperkara.

¹⁵ Sudikmo Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, edisi kelima, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2002), h. 202.

¹⁶ H Sasangka, *Hukum Pembuktian*, (Jakarta: Mandar Maju, 2005), h. 140.

¹⁷ M Arto, *Praktek Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 1996), h. 165.

¹⁸ M Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, edisi kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), h. 56.

¹⁹ M Yahya Harahap, h. 56.

Mengacu pada asas penafsiran perundangan *lex specialis derogat legi generali* mengungkapkan, yakni aturan hukum khusus bisa mengesampingkan aturan hukum umum. Berkaitan dengan ini, UU Administrasi Pemerintahan selaku aturan hukum umum mengenai badan atau pejabat pemerintahan dan selaku hukum materiel bagi Peradilan TUN. Kemudian UU Peradilan TUN selaku UU formal untuk mempertahankan hukum materiel bersangkutan, sehingga penulis berpendapat, hukum khusus dalam beracara di PTUN ialah UU Peradilan TUN. Mekanisme pemberlakuan penundaan oleh PTUN berdasar UU Administrasi Pemerintahan tetap berdasar pada UU Peradilan TUN, sehingga putusan pengadilan sesuai dalam UU Administrasi Pemerintahan harus berkiblat pada Pasal 67 UU Peradilan TUN, yakni pengajuan harus berbentuk permohonan dan produk hukum yang ditetapkan Pengadilan harus berbentuk penetapan.

Hanya saja aturan bersangkutan tidak seutuhnya dapat memuat kebutuhan yang tertuang dalam UU Administrasi Pemerintahan, sebab terdapat tambahan alasan tentang suatu Keputusan Pemerintahan bersangkutan bisa ditunda. Namun, norma yang dimaksud tetap berlaku hingga MA menetapkan putusan baru untuk mengatur hal bersangkutan.

Supaya permohonan penangguhan pelaksanaan KTUN bisa berjalan dengan efektif, maka metode penyusunan permohonan penangguhan pelaksanaan KTUN tersebut harus memperhatikan berbagai hal di bawah ini.²⁰

1. Berisi motivasi dan dalil penggugat yang isinya mencerminkan jika:
 - a. Keputusan yang digugat itu bisa merugikan penggugatnya jadi tidak bisa dilanjutkan pemberlakuannya.
 - b. Keputusan yang digugat sifatnya bertentangan dengan hukum, sebab sesuai rumusan ketetapan pada Pasal 53 ayat (2).
 - c. Pentingnya dilaksanakan penangguhan eksekusi KTUN.
2. Pengajuan permohonan penangguhan pelaksanaan KTUN dilaksanakan jauh sebelum rencana pemberlakuan putusan.
3. Petitum pokok dari gugatan sebaiknya berbunyi:
 - a. Memerintahkan tergugat untuk melakukan penundaan eksekusi KTUN yang diperkarakan itu sepanjang sengketa masih berlangsung hingga keluar putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

²⁰ Tjandra, h. 78.

- b. Menetapkan putusan yang diperkarakan itu melawan hukum dan batal karenanya.
- c. Memerintahkan tergugat untuk mengeluarkan putusan baru yang adil.
- d. Memberikan hukuman pada tergugat dengan membebaskan bea perkara (dan selanjutnya).

Apabila dicermati lebih lanjut, maka upaya permohonan penundaan keputusan TUN ternyata memiliki titik temu (persamaan) dengan bentuk upaya pemeriksaan acara cepat yang diperbolehkan dalam pemeriksaan sengketa TUN. Persamaan di antara keduanya semakin memperlihatkan bahwa keberadaan Peradilan TUN memang benar-benar bertujuan untuk memberikan perlindungan hak-hak warga negara (HAM).

3. Akibat Hukum dari Penundaan Terhadap Penyelenggaraan KTUN

Isi dari penetapan terkait pengajuan penundaan eksekusi KTUN ialah:

1. Permohonan penggugat tidak diterima.
2. Permohonan penggugat dinyatakan ditolak.
3. Permohonan penggugat diterima semuanya ataupun sebagian. Diklum untuk hal seperti itu bisat berupa perintah terhadap tergugat untuk melaksanakan penundaan eksekusi untuk semua ataupun sebagian dari KTUN yang digugat.

Di dalam UU tidak memberikan kemungkinan dikabulkannya permohonan yang berbentuk tindakan sementara ataupun uang paksa di samping penagguhan pelaksanaan dari keputusan yang digugat. Ketentuan pada Pasal 109 UU No. 5 Tahun 1986 terkait persyaratan putusan pengadilan juga diberlakukan atas putusan terhadap pengajuan penundaan eksekusi KTUN. Akibat hukum dari putusan penagguhan tersebut yaitu dengan melakukan penundaan seketika bekerjanya KTUN yang digugat.

Menurut Soemaryono²¹, dalam wawancara di PTUN Jakarta, jika tergugat tetap melakukan KTUN yang telah dilakukan penundaan eksekusinya oleh pengadilan, maka KTUN yang dikeluarkan tergugat bisa dikatakan cacat hukum dan semua kerugian dibebankan ke tergugat. Bila KTUN yang tetap dilakukan oleh tergugat ini dirasa merugikan penggugat, walaupun sudah ada putusan penundaan dari pengadilan, maka penggugat bisa melakukan pengajuan ganti rugi secara perdata ke

²¹ Soemaryono Salah Satu Hakim di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, atas pendapatnya mengenai Pelaksanaan KTUN.

Pengadilan Negeri karena kerugian yang dialami. Soemaryono juga mengungkapkan, upaya hukum yang bisa diperbuat terhadap ketetapan penundaan jika tergugat menganggap KTUN yang dia keluarkan sudah benar yakni dengan melakukan pengajuan keberatan. Tergugat yang mengajukan keberatan ini didasarkan pada unsur kepentingan umum (Pasal 67 ayat (4) sub b UU No. 5 Tahun 1986). Adapun pengajuan keberatan ini ialah berbentuk surat bantahan yang disampaikan ke Ketua Pengadilan dan disertakan lampiran bukti-bukti.²²

Secara umum, pada UU No. 5 Tahun 1986 memang tidak mengatur langkah hukum apa yang bisa ditempuh oleh tergugatnya terkait dengan penetapan penangguhan pelaksanaan KTUN. Akan tetapi, berbagai bentuk perlawanan sudah banyak berkembang dalam praktiknya. Pihak pengadilan selalu memberi kesempatan secara terbuka pada tergugat untuk memberika pembelaan atas haknya jika yang bersangkutan merasa jika penetapan penangguhan pelaksanaan KTUN tersebut dipandang tidak tepat.

Penetapan penangguhan pemberlakuan KTUN yang diputuskan oleh Ketua Pengadilan, sesuai dengan sifatnya yang sementara, bisa dilawan oleh pihak tergugatnya segera pasca penetapannya terbit yang berbentuk surat bantahan. Sesudah mendapatkan surat bantahan Ketua Pengadilan bisa langsung memprosesnya dengan acara yang singkat, yakni dengan 1 ataupun 2 kali pertemuan, kemudian bisa menolak ataupun mengabulkan bantahannya. Menolak dalam hal ini artinya penetapan penangguhan dipertahankan dan mengabulkan yang artinya penetapan penangguhan dibatalkan. Jika Majelis Hakim akan mengabulkan sanggahan dari tergugat, maka pencabutan penetapan penangguhan dilaksanakan sebelum pokok perkaranya diputuskan²³

Namun pada praktiknya tidak semudah melaksanakan isi penetapan permohonan penangguhan KTUN. Terdapat berbagai kasus yang memperlihatkan jika pihak tergugat tidak mau taat pada isi penetapan permohonan penangguhan pelaksanaan KTUN yang sudah diterbitkan Pengadilan. Permohonan penangguhan pelaksanaan KTUN dari penggugat dikabulkan oleh pengadilan, namun tetap saja eksekusi KTUN dilaksanakan oleh tergugatnya.

Pada tahun 1995 tepatnya sekitar bulan Januari muncul sebuah kasus gugatan Aminah Torik (penggugat) terhadap Wali Kota Kepala Daerah Tingkat II Bogor (tergugat) yang menjadi salah satu contoh dari kasus tidak patuhnya tergugat atas isi

²² Ibid.

²³ Lintong O. Siahaan, *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia: Studi tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-2001*, (Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2005), h.233.

dari penetapan permohonan penangguhan pelaksanaan KTUN. Penggugat yang hampir selesai dalam mengurus IMB mendapat ancaman pembongkaran dengan adanya SPB dari tergugat, dengan asumsi tidak mempunyai IMB. Dengan adanya ancaman tersebut, penggugat mengajukan gugatan pada tergugat dan disertai pengajuan permohonan penangguhan pemberlakuan SPB kepada PTUN Bandung.

Berdasarkan pada gugatan dan permohonan dari penggugatnya, Hakim di PTUN Bandung melalui Putusan Penundaan No. 3/PEN/PTUN-BDG/1995 tertanggal 18 Januari 1995 menanggukkan perintah pelaksanaan pembongkaran atas rumah penggugat. Namun, realitanya tergugat tetap tidak mau menjalankan putusan penangguhan. Bahkan tergugat secara sengaja menyaksikan serta memimpin sendiri pembongkaran terhadap rumah tergugat, dengan mengundang pejabat yang lainnya untuk menyaksikannya, misalnya saja Dandim Kota Bogor, Kapolresta Bogor dan Ketua DPRD Kota Bogor.

Eksekusi putusan pengadilan menjadi final dari semua proses rentetan persengketaan di seluruh lembaga Peradilan dimana saja. Namun berlainan dengan pelaksanaan putusan penundaan KTUN bukan menjadi final dari suatu proses rentetan persengketaan, tetapi sifatnya hanya sementara sampai ada putusan pengadilan yang kekuatan hukumnya tetap, terlebih sewaktu-waktu putusan penundaan eksekusi KTUN dapat dihapus.²⁴

Contoh kasus: pada persoalan yang timbul sewaktu KTUN yang menjadi *legal standing* Penggugat merupakan DPP APKOMINDO dalam perkara 53/Pdt.Sus-HKI/Cipta/2017/PN Jkt.Pst ditetapkan harus dilakukan uji keabsahan dahulu. Dengan demikian, gugatannya penggugat tidak bisa diterima atau *niet ontoankelijke verklaard*. Dari keputusan tersebut, penggugat merasa dirugikan sebab secara tak langsung hakim sudah melaksanakan penundaan atas penerapan KTUN. Sedangkan dalam kasus ini, hakimnya bukanlah selaku hakim administrasi yang bisa menentukan untuk suatu KTUN bisa dilakukan penundaan pemberlakuannya ataukah tidak.

Kesimpulan

Mekanisme penundaan di PTUN dengan diberlakukannya Pasal 65 UU No.30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan tetap menggunakan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 67 UU No.5 Tahun 1986 mengenai PTUN dan aturan turunan yang membahas lebih dalam terkait penetapan penundaan yang dibuat oleh MA pada Pasal 65 UU No.30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan tidak

²⁴ Asmuni, "Eksekutabilitas Penetapan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara", *Perfektif Hukum* 16, No. 1, (2016).

menghapuskan aturan penangguhan yang ada dalam Pasal 67 UU No.5 tahun 1986 mengenai PTUN, sebab hal yang tertuang dalam Pasal 65 UU No. 30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan tidak sama dalam hal perlindungan hukum. Dalam pasal 67 UU No.5 tahun 1986 mengenai PTUN, memberi perlindungan kepada kepentingan pihak yang menggugat yang akan dirugikan dengan dikeluarkannya Keputusan Pemerintah. Sementara itu pada pasal 65 UU No.30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan memberi perlindungan terhadap masyarakat umum yang akan dirugikan dengan dikeluarkannya Keputusan Pemerintah. Dengan demikian, melalui aturan dalam pasal 65 bersangkutan bisa sebagai alternatif bagi masyarakat untuk memperoleh perlindungan hukum secara meluas dengan dikeluarkan keputusan atau tindakan Pemerintah.

Kualifikasi supaya bisa dinyatakan bahwa sebuah KTUN memiliki potensi merusak lingkungan dan bisa dilakukan penundaan pemberlakuannya oleh PTUN, bila pihak yang menggugat sudah mengajukan gugatannya ke PTUN mengenai keputusan atau tindakannya pemerintah yang berhubungan dengan lingkungan dan penggugat sudah mengajukan permohonan baik secara bersamaan atau terpisah dengan gugatannya. Adapun mengenai penetapan permohonan penundaannya, Hakim harus memperhatikan pentingnya keputusan/tindakannya pemerintah bisa ditunda dengan berpedoman pada hasil audit dari auditor lingkungan hidup yang sudah bersertifikasi dari LSK auditor lingkungan hidup yang ada di bawah KemenLH serta tidak menyalahi "kepentingan umum".

Pemberlakuan UU No. 30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan menjadi bagian dari hukum materiel, telah dilakukan upaya perubahan terhadap UU Nomor 5 Tahun 1986 mengenai PTUN selaku hukum formal supaya tidak mencederai aspek pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang mengedepankan asas kepastian, keadilan, dan kemanfaatan agar terjaganya keseimbangan rakyat dan kepentingan individu.

Asas *presumptio iustae causa* mengungkapkan, yakni demi kepastian hukum, setiap KTUN yang dibuat harus dipandang benar berdasar hukum, sehingga bisa diterapkan dahulu sepanjang belum ada pembuktian kebalikannya dan diputuskan oleh hakim administrasi selaku keputusan yang sifatnya melawan hukum.

Daftar Pustaka

- Arto, M. *Praktek Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama*. Jakarta: Pustaka Pelajar, 1996.
- Asmuni, "Eksekutabilitas Penetapan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara." *Perfektif Hukum* 16, no. 1 (Mei 2016).
- Caniago, Miftah Sa'ad, "Penundaan Pelaksanaan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (*Schorsing*) yang Berpotensi Marusak Lingkungan." *Media Syari'ah* 21, no. 2 (2019)
- Hadjon, Philipus M. *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2010.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Harahap, M Yahya. *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*. edisi kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Harahap. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku II. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005.
- Menteri Kehakiman RI, *Keterangan Pemerintah di hadapan Sidang Paripurna DPR RI Mengenai RUU Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, 29 April 1986.
- Mertokusumo, Sudikmo. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. edisi kelima. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2002.
- Sasangka, H. *Hukum Pembuktian*. Jakarta: Mandar Maju, 2005.
- Siahaan, Lintong O. *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia: Studi tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-2001*. Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2005.
- Tjandra, Riawan W. *Hukum Administrasi Negara*. cetakan pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pembukaan (*Preamble*) Alinea 4.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua Pasal 28G.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Penjelasan Umum angka 1 alinea 8.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.