

## URGENSI PEMBATAAN KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN TATA USAHA NEGARA DI INDONESIA

Oleh : **Fatria Khairo**  
(Dosen Tetap STIH-Sumpah Pemuda)

### Abstrak

Kompetensi Absolute dari peradilan tata usaha negara adalah untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara termasuk sengketa kepegawaian dan tidak dikeluarkannya suatu keputusan yang dimohonkan seseorang sampai batas waktu yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan sedangkan hal itu telah merupakan kewajiban badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Model ideal konsep pembatasan ruang lingkup kompetensi Absolut PTUN di masa yang akan datang adalah dengan langsung melakukan Pembatasan Kompetensi Absolut TUN secara langsung yaitu pembatasan yang tidak memungkinkan sama sekali bagi PTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa tersebut.

**Kata Kunci : Kompetensi Absolut, Peradilan TUN, Pejabat TUN**

### Abstract

*Absolute Competence of the state administrative court is to examine, adjudicate and adjudicate disputes arising in the field of state administration between a person or a civil legal entity with a state administrative body or officer resulting from the issuance of a state administrative decision including a civil service dispute and a non- Which is requested by a person until the time limit specified in a legislation whereas it has been the obligation of the agency or the State Administrative Officer concerned. The ideal model of the concept of limiting the scope of absolute competence of the State Administrative Court in the future is by directly restricting the Absolute Competence of TUN directly, ie, a limit which is not possible for the Administrative Court to examine and decide upon the dispute.*

**Keywords : Absolute Competence, Administrative Court, Administrative Official**

### A. Pendahuluan

Indonesia sudah sejak hari proklamasi merupakan negara hukum dalam arti formal. Negara hukum harus diisi sehingga menjadi hukum dalam arti material. Perjalanan itu merupakan perjalanan yang panjang. Melalui beberapa macam kesulitan. Pengertian keadilan merupakan pengertian yang relatif, yang tidak begitu saja mendapatkan persesuaian faham yang bulat, melainkan bergantung pada tempat dan waktu, dan ideologi yang mendasarinya. Di Indonesia keadilan yang harus diartikan dalam hubungan-

nya dengan dasar falsafah negara, yaitu Pancasila.<sup>1</sup>

Dalam kerangka hukum administrasi, ciri-ciri negara hukum tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dengan hukum mengenai kekuasaan pemerintah, hukum mengenai peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan, hukum mengenai organisasi pemerintahan dan hukum mengenai perlindungan hukum bagi masyarakat. Dengan demikian tindakan pemerintah

<sup>1</sup> Rochmat Soemitro, *Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Refika Aditama, Bandung, 1998, hal 1.

yang harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku sebagai ciri negara hukum, juga harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi kepentingan rakyat sehingga kepentingan rakyat tidak dengan sendirinya harus dikorbankan apabila terjadi benturan-benturan sebagai akibat adanya tindakan pemerintah.

Bagi Indonesia keinginan untuk memiliki Peradilan Administrasi Negara sebetulnya sudah ada sejak zaman pemerintahan jajahan Belanda. Namun, keinginan itu selalu kandas di tengah perjalanan karena berbagai alasan. Keinginan itu baru terwujud pada penghujung tahun 1986, yakni dengan diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada tanggal 29 Desember 1986 selanjutnya disebut UU PTUN.<sup>2</sup>

Apabila kita telusuri dokumen yang berkenaan dengan masalah Peradilan Administrasi Negara (TUN) memang sudah sejak lama dirintis. Untuk kali pertama, pada tahun 1946 Wirjono Prodjodikoro membuat Rancangan Undang-Undang Tentang Acara Perkara Dalam Soal Tata Usaha Pemerintahan. Disamping itu, masih ada usaha-usaha lain yang ikut mendukung pula perwujudan Peradilan Administrasi Negara (TUN). Misalnya, kegiatan-kegiatan yang berupa penelitian, simposium, seminar, penyusunan Rancangan Undang-Undang dan sebagainya.

Perintah untuk mewujudkan Peradilan Administrasi Negara (TUN) untuk kali pertama dituangkan dalam Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960. Kemudian perintah itu ditegaskan kembali dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang dituangkan dalam Pasal 10 ayat (1) jo. Pasal 12.

Selanjutnya, perintah ini diperkuat lagi dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 yang menyatakan, "Mengusahakan terwujudnya Peradilan TUN". Di samping itu Presiden Soeharto dalam pidato kenegarannya di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 16 Agustus 1978 juga menegaskan untuk terbentuknya pengadilan administrasi.

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan

prasyarat mutlak bagi upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang layak (*good governance*) serta taat pada hukum. Hal ini sekaligus untuk membuktikan adanya perlindungan hukum terhadap masyarakat yang sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik Urgensi tersebut ditandai dengan adanya UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Harus kita akui bahwa kelahiran UU tersebut merupakan suatu langkah maju dalam era pembangunan hukum yang dicanangkan pemerintah. Paling tidak, kelahiran UU ini telah menunjukkan adanya itikad baik dari pemerintah, karena pihak pemerintahlah yang menjadi tergugat tetapi pemerintah pula yang mengajukan Rancangan UU tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Keberadaan Peradilan Administrasi Negara merupakan salah satu jalur yudisial dalam rangka pelaksanaan asas perlindungan hukum, disamping jalur pengawasan administratif yang berjalan sesuai dengan jalur yang ada dalam lingkungan pemerintah sendiri. Oleh karena itu dikedepannya Peradilan Administrasi Negara memberikan landasan pada badan yudikatif untuk menilai tindakan badan eksekutif, serta mengatur mengenai perlindungan hukum kepada anggota masyarakat.<sup>3</sup> Berdasarkan ketentuan UUPATUN, Kompetensi PTUN terdapat pada pasal 47 mengenai kekuasaan pengadilan.<sup>4</sup>

Seiring dengan perjalanan waktu dimana terjadi gelombang pembaruan yang melanda Republik Indonesia yang berpengaruh bagi perkembangan hukum di Indonesia. Pembaruan di bidang hukum diantaranya meninjau lagi pengaturan-pengaturan terhadap lembaga peradilan, termasuk di dalamnya Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam UU PTUN dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan. Misalnya saja, Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mempunyai lembaga juru sita yang bisa memaksa tergugat untuk menjalankan putusan. Tentu saja menjadi suatu pertanyaan bahwa siapa yang

<sup>2</sup> Wicipto Setiadi, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara Suatu Perbandingan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hal 10.

<sup>3</sup> *Ibid*, hal. 2.

<sup>4</sup> Kekuasaan Pengadilan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara : Pasal 47: Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

akan memaksa tergugat (pejabat Tata Usaha Negara) apabila putusan Pengadilan Tata Usaha Negara memenangkan penggugat. Oleh karena itu undang-undang tersebut diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Peradilan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang telah disahkan dan diundangkan pada tanggal 29 Maret 2004.

Dunia hukum Indonesia belum tertata sempurna, masih banyak peraturan yang tumpah tindih dan belum dapat terimplementasi di lapangan. Khusus untuk Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), sempitnya wilayah yurisdiksi ditambah keterbatasan lainnya mengerdilkan peranan kelembagaan ini baik secara teoritis maupun prakteknya di lapangan. Demikian antara lain pendapat Dr. Andriaan Willem Bedner dalam seminar yang bertema: PTUN dalam Perkembangannya?. Acara ini diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (FH-UB), Kamis (6/8), di Aula Gedung E Program Pascasarjana UB. Dr. Andriaan Willem Bedner adalah peneliti senior pada Van Vollenhoven Institute yang juga staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Leiden, Belanda. Turut mendampingi dalam acara tersebut Prof. Dr. Sudarsono, SH., MH gurubesar FH-UB. Lebih jauh Dr. Andriaan menyatakan, 95% kasus PTUN di Indonesia adalah masalah sengketa tanah. Hal ini menurutnya berbeda dengan Belanda, di mana kasus pertanahan banyak di tangani peradilan umum. Keterbatasan yurisdiksi PTUN ini, menurut Dr. Andriaan, masih ditambah dengan lemahnya pemberlakuan perundangan yang berkaitan dengan PTUN di lapangan, sehingga mengakibatkan PTUN kurang aktif berperan maksimal? Karena kasus yang sedikit bahkan sampai tidak ada, banyak hakim PTUN di wilayah Sulawesi yang justru menghabiskan waktunya dengan memancing, bepergian, dan aktivitas lainnya yang kontraproduktif dengan kariernya?, kata dia. Mendukung hal ini, secara khusus ia pun memaparkan data penelitiannya pada tahun 1991 dan 1995 di tiga wilayah, yaitu Jakarta, Bandung dan Semarang. Hasil penelitian tersebut menurutnya tidak banyak berbeda dengan kondisi PTUN saat ini, di mana dari 182 kasus, hanya 26 yang berhasil dieksekusi, sisanya 45 di antaranya ditarik kembali oleh penuntut dan 30 diantaranya ditolak. Melihat fenomena ini, Dr

Andriaan menyarankan agar yurisdiksi PTUN diperluas di antaranya dengan memasukkan AMDAL. Di atas semua itu, Dr. Andriaan yang menyelesaikan program doctoral di Universitas Leiden ini menyatakan apresiasinya pada pelaksanaan hukum di Indonesia, yang menurutnya lebih baik daripada sepuluh tahun sebelumnya, pada masa Orde Baru.

Kompetensi Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pengadilan tata usaha negara memiliki kompetensi yang sangat terbatas. Pengadilan hanya berhak meninjau tindakan hukum tata usaha negara yang bersifat konkret, individual, dan final, yang akan mengecualikan seluruh tindakantindakan faktual serta akibat-akibat yang ditimbulkan, termasuk seluruh aturan yang lebih umum. Dengan demikian, uji material untuk tindakan-tindakan faktual dan aturan-aturan yang lebih umum akan dilakukan melalui pengadilan negeri dalam kerangka gugatan kerugian karena adanya perbuatan melanggar hukum oleh negara. Penjelasan resmi tidak dimilikinya kompetensi untuk menangani gugatan-gugatan tersebut adalah karena PTUN tidak memiliki keahlian yang memadai untuk menangani kerugian-kerugian yang akan sering muncul dari gugatan semacam itu. Penjelasan ini tidak meyakinkan karena pada dasarnya semua perkara tata usaha negara merupakan hal yang baru bagi PTUN. Alasan yang lebih meyakinkan adalah karena pemerintah tidak tahu apa yang akan mereka hadapi jika PTUN beroperasi dan oleh karena itu pemerintah memilih untuk membatasi jumlah perkara yang masuk ke PTUN. Dalam perkembangannya, menjadi jelas bahwa peradilan tata usaha negara tidak akan pernah kebanjiran perkara. Semenjak kemunculannya, PTUN cenderung kurang populer dan sepi, bahkan Ketentuan-ketentuan tersebut tidak secara tegas dimasukkan ke dalam pasal 53 – pasal yang relevan – tetapi hanya disebutkan secara implisit di dalamnya (Indroharto1993: 311). Sebagai perbandingan yang lebih detil antara PTUN di Belanda dan Indonesia, lihat Bedner 2001b: 149–56. Dalam sebuah survei dari komentar-komentar masyarakat yang terangkum di surat 19 kabar pada tahun 1991 (ketika PTUN mulai beroperasi) menunjukkan bahwa harapan masyarakat terhadap lembaga peradilan itu tidaklah ekstrem. Pada tahun 1993, Mahkamah Agung

menerbitkan sebuah Surat Edaran (No. 1/1993) 20 yang memperbolehkan tindakan langsung atas peraturan yang bersifat umum, juga meliputi peraturan yang lebih rendah daripada peraturan perundang-undangan, untuk diajukan ke Mahkamah Agung. Adriaan W. Bedner 216 juga untuk pengadilan yang terletak di kota-kota besar seperti Jakarta dan Surabaya. Menghadapi hal ini pengadilan tingkat pertama tata usaha negara berusaha untuk memperluas kompetensi mereka, meskipun dalam cara yang tidak jelas dan tidak pasti, tanpa didukung oleh Mahkamah Agung yang kemudian justru menolak hampir seluruh keputusan yang dihasilkan oleh pengadilan tingkat pertama tersebut. Target pertama dari perluasan kompetensi PTUN adalah tentang definisi keputusan-keputusan administratif yang diartikan sebagai keputusan-keputusan yang diambil oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Yang dapat dianggap sebagai pembuat keputusan dalam lingkup tata usaha negara, secara harafiah menunjuk pada badan atau pejabat tata usaha negara. Sehingga PTUN mengizinkan masuknya gugatan atas keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh BUMN, universitas-universitas swasta, badan-badan koordinasi pemerintah daerah yang tidak memiliki kewenangan untuk membuat keputusan, badan intelijen, partai-partai politik dan notaris. Tidak diketahui dari awal bahwa Mahkamah Agung akan menolak interpretasi semacam itu dan tidak semua hakim bersedia mengikuti alur interpretasi tersebut. Akan tetapi, dalam banyak perkara – misalnya yang menyangkut mengenai kasus BUMN – para hakim yang menangani perkara harus menyadari bahwa keputusan mereka tidak bisa dipertahankan. Hal ini disebabkan karena Indroharto, selaku Ketua Muda Mahkamah Agung bidang Tata Usaha Negara, telah mengeluarkan buku yang didalamnya dinyatakan bahwa ketua-ketua BUMN bukan merupakan pejabat tata usaha negara. Penafsiran-penafsiran serupa yang ditujukan untuk memperluas kompetensi PTUN, menyangkut unsur-unsur dari keputusan-keputusan tata usaha negara, juga sudah pernah diusulkan. Oleh karena itu, PTUN juga menerima gugatan-gugatan terhadap keputusan-keputusan yang bersifat umum. Sebagai contoh, PTUN Medan menganggap penunjukkan sebuah badan swasta sebagai pengelola permintaan sertifikat

dalam proyek pertanahan sebagai sebuah keputusan yang 'individual', meskipun pada kenyataannya keputusan itu mempengaruhi warga negara dalam jumlah yang tidak ditentukan (yaitu bahwa keputusan itu memiliki sifat umum). Demikian pula yang terjadi ketika PTUN berusaha untuk UU PTUN pasal 1 ayat (3). 21 Lihat Bedner 2001a: 54-60. 22 Lihat Indroharto (Buku I) 1993: 68. 23 No. 16/G/1991/PTUN-Mdn. 24 8. Shopping Forums: Pengadilan Tata Usaha Negara Indonesia 217 mengambil kompetensi terhadap risalah-risalah pelelangan yang dikeluarkan oleh Kantor Lelang Negara, yang mungkin merupakan 'serangan' paling luar biasa atas kompetensi pengadilan negeri. Kantor Lelang Negara bertindak di bawah otoritas ketua pengadilan negeri tingkat pertama dalam mengeksekusi putusan-putusan pengadilan, dan dengan demikian lembaga ini jelas berada di bawah pengawasan pengadilan negeri. Namun, dalam beberapa kesempatan PTUN tetap menerima kasus-kasus yang diajukan melawan Kantor Lelang Negara dan bahkan menanggukkan risalah-risalah pelelangan yang dikeluarkan oleh lembaga itu. Keputusan-keputusan PTUN semacam ini selanjutnya ditolak oleh Mahkamah Agung.

Menurut hakim-hakim PTUN sendiri, tidak dapat dieksekusinya putusan yang mereka hasilkan merupakan permasalahan paling serius yang harus mereka hadapi. Hal ini cukup beralasan mengingat kerugian yang mungkin ditimbulkan oleh masalah nonkesekusi terhadap efektivitas pengadilan dalam menyediakan pemulihan. Mengingat kelangkaan perkara di lingkup PTUN, tantangan atas kompetensi PTUN tersebut merupakan ancaman langsung terhadap keberadaan PTUN. Penelitian tentang PTUN di Indonesia pada awal tahun 1990-an menunjukkan bahwa hanya sedikit putusan yang bisa dieksekusi. Laporan dari media massa menunjukkan bahwa di dalam tiga perkara – dua tentang kepemilikan tanah dan satu tentang izin untuk membudidayakan sarang burung walet – tergugat tidak mengeksekusi putusan hakim. Pada waktu itu para hakim mengeluhkan masalah eksekusi, namun hal ini tidak menyangkut putusan akhir melainkan perintah penundaan (berdasarkan data yang saya miliki terdapat 26 perkara nonkesekusi).<sup>65</sup> Lihat Bedner 2001a: 191; Hamidi 1999: 171-173. <sup>64</sup> Lihat Bedner 2001a: 230-

232. 65 Adriaan W. Bedner 234 Disertasi doktoral dari Irfan Fachruddin memberikan lebih banyak informasi mengenai hal ini.<sup>66</sup> Menurut Fachruddin, yang melakukan penelitiannya di PTUN Bandung, sejak tahun 1994 – ketika PTUN mulai beroperasi – sampai dengan 1999, 25 putusan layak dieksekusi; jumlah ini hanya 5% dari seluruh gugatan. Fachruddin kemudian memaparkan bahwa dari 25 putusan tersebut hanya 8 putusan yang akhirnya benar-benar dieksekusi: empat putusan ditunda eksekusinya, dalam 13 perkara yang lain tergugat menolak untuk melakukan eksekusi. Jika kita persentasikan, dapat kita simpulkan bahwa satu dari 33 penggugat memperoleh hasil akhir yang diinginkan *ab initio*. Untuk memperoleh gambaran yang benar, juga menjadi penting untuk melihat alasan dibalik masalah non-eksekusi. Bagian paling berharga dari analisa yang dibuat oleh Fachruddin adalah wawancara yang ia lakukan kepada pejabat negara yang bersangkutan. Wawancara tersebut menunjukkan bahwa masalah non-eksekusi berkaitan dengan kompetensi pengadilan dan bukan mengenai masalah pejabat negara yang korup atau arogan, yang melawan konsep ‘negara hukum’. Ini menunjukkan bahwa kesalahan dalam merancang PTUN menghambat semua aspek operasional PTUN itu sendiri. Berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh Fachruddin, alasan pertama dari non-eksekusi menyangkut tiga perkara sertifikat tanah. Menurut narasumbernya, situasi faktual dalam perkara tersebut telah berubah sehingga sertifikat yang disengketakan tidak bisa dicabut. Mereka berpendapat, dengan tidak adanya sistem pendaftaran tanah yang terpercaya maka pihak ketiga yang telah memperoleh tanah yang disengketakan berhak mendapatkan perlindungan hukum. Masalah ini semakin rumit jika PTUN beroperasi di luar kompetensinya dengan memutuskan hal-hal yang berkaitan dengan hukum perdata. Dua perkara yang lain tidak dapat dieksekusi karena putusan yang saling bertentangan dari PTUN dan pengadilan negeri. Satu dari perkara itu adalah mengenai pembatalan izin pembebasan tanah oleh PTUN. Tergugat kemudian berhasil mengajukan keberatan atas Lihat Fachruddin (2004). Sayangnya, tidak ada penelitian yang dapat digunakan untuk memberikan informasi mendalam mengenai bagaimana pa-

ra penggugat menilai pengalaman mereka ber-perkara di PTUN, atau mengapa mereka pada awalnya memutuskan untuk pergi ke PTUN. No. 8/G/PTUN-Bdg./1995 jo. no. 68/B/ 1995/PTTUN.Jkt jo. no. 285K/TUN/1995; No. 68 12/G/PTUN-Bdg./1995 jo. no. 02/B/1996/PTTUN Jkt jo. no. 310/K/TUN/1999; No. 27/G/PTUN-Bdg./1994 jo. no. 41/B/1994/PT.TUN. JKT jo. no. 108K/TUN/1994 jo. no. 14PK/TUN/1996); No. 60/G/PTUN-BDG/1997 jo. no. 60/B/1998/PT.TUN.JKT jo. no. 277K/TUN/1998. 8. Shopping Forums: Pengadilan Tata Usaha Negara Indonesia 235 eksekusi putusan PTUN tersebut melalui pengadilan negeri. Dalam perkara lainnya, tergugat melakukan strategi yang sama. Perbedaannya, objek sengketa – hipotek – jelas berada di luar kompetensi PTUN. Meskipun demikian, dalam hal ini pengadilan negerilah yang sebenarnya melanggar batas kompetensinya, dengan mengintervensi eksekusi putusan PTUN. Akan tetapi, dari perspektif tergugat, dapat dimengerti bahwa dalam kondisi semacam itu mereka akan mengambil jalan yang paling mudah, yaitu dengan tidak melakukan eksekusi putusan pengadilan.<sup>71</sup> Hal ini juga diterapkan pada perkara PTUN yang menyangkut pembatalan hak pakai sementara proses hukumnya masih terus berjalan di pengadilan negeri. Kondisi sebaliknya juga terjadi dalam perkara mengenai hak kepemilikan tanah, ketika PTUN memerintahkan penundaan dari eksekusi putusan pengadilan negeri sampai perkara tersebut berkekuatan hukum tetap (*in kracht*). Namun, karena tergugat secara tepat telah memutuskan bahwa PTUN tidak memiliki kompetensi untuk memerintahkan penundaan eksekusi tersebut maka ia tidak mengikuti perintah PTUN. Contoh serupa namun kurang ekstrem adalah perkara di mana PTUN memerintahkan tergugat untuk menerbitkan perintah pembongkaran karena penggugat berpendapat bahwa tembok yang disengketakan telah dibangun di atas tanahnya. Tentu saja hal ini merupakan persoalan hukum perdata dalam hal penggugat kemudian berusaha untuk mengubahnya menjadi persoalan hukum tata usaha negara. Oleh karena itu, tergugat menolak untuk mengeksekusi putusan tersebut. Alasan ketiga untuk non-eksekusi juga menyangkut kompetensi PTUN dan pengadilan negeri. Pada dua perkara,

PTUN memerintahkan tergugat untuk menghancurkan akta notaris: di satu perkara, karena akta tersebut dibuat pada saat hari libur nasional; pada perkara yang lain, karena pengadilan negeri telah memerintahkan pembatalannya. Notaris pada perkara pertama berpendapat bahwa PTUN tidak memiliki kompetensi atas akta notaris – dalam hal ini ia benar, maka No. 59/G/PTUN-Bdg/1995 Jo. No.145/B/1996/PT.TUN.JKT. Jo. No. 240K/TUN/1997.69 No.42/G/PTUN-Bdg/1999.70 Di dalam kedua perkara, tergugat tidak termasuk sebagai salah satu pihak yang berperkara pada sengketa aslinya. No.68/G/PTUN-BDG/1999 Jo.No.109/B/2000/PT.TUN.JKT.Jo.No.152K/TUN/2001.72.No.100/G/PEN/2000/PTUN-BDG.Jo.No.100/G/PTUN-BDG/2000. No.10/G/PTUN-DG/1995. Jo. No.88/B/1995/PT.TUN.JKT. Jo.No.91K/TUN/1996. Ad-rian W. Bedner 236 ia memutuskan untuk tidak menghancurkan akta yang telah ia buat.75 Pada perkara kedua, notaris menolak untuk mengeksekusi putusan PTUN karena akta yang ia buat telah dibatalkan oleh pengadilan negeri sehingga ia merasa tidak perlu menghancurkan akta tersebut.76 Demikian juga, Kantor Urusan Agama (KUA) menolak untuk membatalkan akta cerai karena KUA berpendapat hal ini merupakan bagian dari hukum perdata. Alasan keempat dari non-eksekusi menyangkut makna ganda dari fakta perkara. Dalam satu perkara nomor sertifikat yang didaftarkan berbeda dengan nomor sertifikat yang disengketakan. Di hadapan pada perkara yang serupa, tergugat memulai rehabilitasi administrasi dari data yang ia serahkan dan pada akhirnya ia menyerahkan sertifikat yang baru kepada penggugat. Sementara itu, pada perkara ketiga putusan PTUN belum dapat dieksekusi karena rehabilitasi administrasi belum diselesaikan. Alasan kelima sama sekali tidak berhubungan dengan persoalan kompetensi. Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Cianjur menolak untuk mencabut sertifikat kepemilikan karena menurut mereka fakta hukum yang digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam memutuskan perkara tidak akurat. Alasan selanjutnya terkesan mengada-ada. Salah satu pegawai BPN Bandung mengatakan bahwa ia tidak melakukan eksekusi karena ketua pengadilan belum mengeluarkan perintah eksekusi (padahal seharusnya putusan

pengadilan sudah cukup sebagai dasar melakukan eksekusi). Singkat kata, kecuali dua perkara terakhir, responden yang diwawancarai oleh Fachruddin memiliki alasan yang cukup untuk menolak eksekusi putusan pengadilan. Dalam sebagian besar perkara tersebut, kompetensi memainkan peran yang sentral. Kecenderungan PTUN untuk menangani persoalan hukum perdata tentang tanah telah menghantui prestasi PTUN dalam bidang yang lain – pada akhirnya No.18/G/2001/PTUN-Bdg. No.62/G/PTUN-Bdg/1995. No.74/G/PTUN-Bdg/1996. Jo.No. 38/B/1998/PT.TUNJKT. Jo.No.210 K/ TUN/1998. Alasan para penggugat menginginkan pembatalan akta adalah karena mereka menyayangkan keputusan mereka untuk bercerai. Jika akta itu tidak dibatalkan maka mereka harus menikah kembali. No. 52/G/PTUN-Bdg/1995. Jo. No.132/B/1996/PTTUN-Jkt. Jo.No. 340 K/TUN/1998. 78 No.18/G/PTUN-Bdg/1998. Jo.No.178/B/1998/PTTUNJkt. Jo. No. 359K / TUN /1999.79. No.161/G.TUN/1999/ PTUN-JKT Jo.No.103/B/2000/PT.TUN. JKT. Jo.No. 66K/TUN/2001.80. No.17/G/PTUN-BDG/1998. Jo.No.06/B/ PT.TUN.JKT. Jo.No. 358K/TUN/1999.81 No.46/G/PTUN-Bdg/1999 Jo. 66/B/2000/PT.TUN.JKT jo. 289 K/TUN/2001. 82 8. Shopping Forums: Pengadilan Tata Usaha Negara Indonesia 237 penggugat sering pulang dengan tangan hampa dan PTUN semakin rentan menjadi sasaran kritik. Untuk mengklarifikasi: hampir semua perkara PTUN yang berhasil dieksekusi adalah perkara yang jelas berada di luar kompetensi pengadilan negeri. Seperti yang sudah dibahas di atas, persepsi tentang non-eksekusi tidak banyak berhubungan dengan persoalan yang mendasarinya, tetapi lebih mengenai penggambaran pejabat negara sebagai pihak yang korup dan arogan. Hal ini telah berujung pada amandemen UU PTUN yang sekarang menambahkan aturan mengenai denda harian atau uang paksa dalam hal tidak dilaksanakannya putusan, dan juru sita bertugas mengumpulkan uang denda tersebut. Karena kompetensi juru sita belum pernah dijelaskan maka menjadi tidak jelas apa yang harus ia lakukan jika ada pejabat negara yang menolak untuk membayar uang denda. Tentu saja terdapat perkara-perkara yang benar-benar berada dalam kompetensi PTUN di mana pejabat negara menolak untuk

melaksanakan putusan PTUN. Untuk perkara-perkara tersebut keberadaan denda dan juru sita merupakan tindakan yang layak. Akan tetapi, jika kita mengambil data yang dikumpulkan oleh Fachruddin sebagai ukuran, sebagian besar perkara non-eksekusi di PTUN disebabkan karena ketidakjelasan kompetensi.

Oleh Karena Itu dalam penulisan proposal disertasi ini, penulis membahas mengenai “**Ergensi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia**”.

### B. Permasalahan

Berdasarkan uraian sebagaimana telah dikemukakan di atas, maka permasalahan yang menarik untuk dikaji dan diteliti, yaitu :

1. Bagaimana Kompetensi Absolut PTUN di Indonesia ?
2. Bagaimana model ideal konsep pembatasan ruang lingkup kompetensi Absolut PTUN di masa yang akan datang ?

### C. Pembahasan

#### 1. Kompetensi Absolut PTUN di Indonesia

Kompetensi Absolute dari peradilan tata usaha negara adalah untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara termasuk sengketa kepegawaian dan tidak dikeluarkannya suatu keputusan yang dimohonkan seseorang sampai batas waktu yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan sedangkan hal itu telah merupakan kewajiban badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

Obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata usaha negara sesuai Pasal 1 angka 3 dan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004.

Namun ini, ada pembatasan-pembatasan yang termuat dalam ketentuan Pasal-Pasal UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004 yaitu Pasal 2, Pasal 48, Pasal 49 dan Pasal 142. Pembatasan ini dapat dibedakan menjadi : Pembatasan langsung, pembatasan tidak langsung dan pembatasan langsung bersifat sementara.

- 1). Pembatasan Langsung

Pembatasan langsung adalah pembatasan yang tidak memungkinkan sama sekali bagi PTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa tersebut. Pembatasan langsung ini terdapat dalam Penjelasan Umum, Pasal 2 dan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986. Berdasarkan Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004 menentukan, bahwa tidak termasuk Keputusan tata usaha negara menurut UU ini :

- a. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.
- b. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
- c. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan.
- d. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.
- e. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia.
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Pasal 49, Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu dalam hal keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dikeluarkan :

- a. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peratu-

ran perundang-undangan yang berlaku.

## 2). Pembatasan Tidak Langsung

Pembatasan tidak langsung adalah pembatasan atas kompetensi absolut yang masih membuka kemungkinan bagi PT.TUN untuk memeriksa dan memutus sengketa administrasi, dengan ketentuan bahwa seluruh upaya administratif yang tersedia untuk itu telah ditempuh.

Pembatasan tidak langsung ini terdapat di dalam Pasal 48 UU No. 9 Tahun 2004 yang menyebutkan,

1. (Dalam hal suatu Badan atau Pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.
2. (Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.
3. (Pembatasan langsung bersifat sementara.

Pembatasan ini bersifat langsung yang tidak ada kemungkinan sama sekali bagi PTUN untuk mengadilinya, namun sifatnya sementara dan satu kali (*einmalig*). Terdapat dalam Bab VI Ketentuan Peralihan Pasal 142 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 yang secara langsung mengatur masalah ini menentukan bahwa, "Sengketa tata usaha negara yang pada saat terbentuknya Pengadilan menurut UU ini belum diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum tetap diperiksa dan diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum".

## 2. Model ideal konsep pembatasan ruang lingkup kompetensi Absolut PTUN di masa yang akan datang

Berdasarkan banyaknya kasus kasus yang

rancu atau ketidakjelasan pembatasan Kompetensi Absolut TUN saat ini sehingga banyak menghasilkan dua putusan yang berbeda, terutama dalam kasus sengketa tanah. Maka penulis berpendapat bahwa untuk menjamin kepastian hukum maka pembatasan Kompetensi Absolut TUN harus segera direkonstruksi. Sehingga Kompetensi Absolut harus dibatasi secara langsung. Sehingga hanya berpedoman kepada, Pembatasan Langsung Absolut yaitu Pembatasan langsung sebagaimana diuraikan.

Pembatasan langsung adalah pembatasan yang tidak memungkinkan sama sekali bagi PTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa tersebut. Pembatasan langsung ini terdapat dalam Penjelasan Umum, Pasal 2 dan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986. Berdasarkan Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004 menentukan, bahwa tidak termasuk Keputusan tata usaha negara menurut UU ini :

- a. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.
  - b. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
  - c. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan.
  - d. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.
  - e. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - f. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia.
  - g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.
- Pasal 49, Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu dalam hal keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dikeluarkan :
- h. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan

peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- i. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan Pembatasan Kompetensi langsung Absolut diharapkan Asas kepastian Hukum di dalam Peradilan TUN akan mampu menghasilkan Putusan yang dapat mewujudkan keadilan bagi Rakyat sebagai pencari keadilan sebagaimana inti dari Lahirnya PTUN itu sendiri.

#### D. Penutup

Berdasarkan uraian di atas maka dapat ditarik kesimpulan dan saran sebagai berikut:

1. Kompetensi Absolut PTUN di Indonesia
2. Kompetensi Absolute dari peradilan tata usaha negara adalah untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara termasuk

sengketa kepegawaian dan tidak dikeluarkannya suatu keputusan yang dimohonkan seseorang sampai batas waktu yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan sedangkan hal itu telah merupakan kewajiban badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

3. Model ideal konsep pembatasan ruang lingkup kompetensi Absolut PTUN di masa yang akan datang adalah dengan langsung melakukan Pembatasan Kompetensi Absolut TUN secara langsung yaitu pembatasan yang tidak memungkinkan sama sekali bagi PTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa tersebut.

Adapun untuk sarannya sebagai berikut:

Perlunya dilakukan rekonstruksi terhadap Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia guna mencapai kepastian Hukum dan keadilan bagi Rakyat pencari Keadilan.

#### Daftar Pustaka

- Philipus M. Hadjon, *Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan Perijinan yang Rawan Gugatan*. Makalah Temu Ilmiah HUT PERATUN XII, Medan, 2004.
- Puslitbang Hukum dan Peradilan MA RI, *Kumpulan Putusan Yurisprudensi TUN*, Cetak Kedua, Jakarta, 2005.
- Rochmat Soemitro, *Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Refika Aditama, Bandung, 1998
- S.F. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 2003.
- Wicipto Setiadi, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara Suatu Perbandingan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001.
- Yodi Martono Wahyudi, *Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, artikel website PTUN Jakarta.