

**REKONSTRUKSI HUKUM TERHADAP GANTI KERUGIAN DAN PENUNDAAN
PELAKSANAAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA DALAM SENGKETA TATA USAHA
NEGARA YANG BERDASARKAN NILAI-NILAI KEADILAN**

Reydonaldo Thomas Sidabutar^{1*}, Anna Erliyana^{2}**

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Jl. Prof. Mr Djokosoetono, Kota Depok

E-Mail: reyd243@gmail.com, annaerliyana@gmail.com

Naskah diterima : 02/07/2020, revisi : 07/07/2020, disetujui 07/07/2020

Abstrak

Hukum Acara Peradilan Administrasi (murni), sehingga suatu gugatan tidak menghalangi dilaksanakannya KTUN yang digugat tersebut. Namun undang-undang memberikan peluang kepada penggugat untuk mengajukan permohonan kepada hakim, agar selama proses pemeriksaan berlangsung dapat dilakukan penundaan terhadap KTUN yang disengketakan. Penundaan tersebut merupakan kompensasi dalam beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Jadi apabila ketentuan tersebut dilaksanakan maka, jelas bahwa gugatan Penggugat (misalnya terhadap surat perintah bongkar rumah) tetap dilaksanakan maka untuk menggugat tidaklah ada artinya lagi sebab rumahnya telah dibongkar, sebelum gugatan diproses dan diputus, berdasarkan pada ketentuan Pasal 67 ayat (2) UU No. 5 Th. 1986, Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap. Tuntutan ganti rugi atau tuntutan tambahan (accessoir) setelah dikabulkannya tuntutan pokok yang diajukan oleh penggugat pada peradilan administrasi, ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban badan administrasi negara berdasarkan putusan pengadilan administrasi karena adanya kerugian material yang diderita penggugat berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 1991.

KATA KUNCI : PENUNDAAN, GANTI RUGI, PERADILAN ADMINISTRASI

¹ Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia.

² Guru Besar Tetap Hukum Administrasi Negara Universitas Indonesia.

Abstract

Administrative Judicial Procedures (pure), so that a lawsuit does not preclude the implementation of the State Administrative Decree sued. However, the law provides an opportunity for the plaintiff to submit a request to the judge, so that during the examination process can take place a delay on the disputed KTUN. The postponement is compensation in court proceedings at the State Administrative Court. So if the provisions are implemented then, it is clear that the Plaintiff's claim (for example against a house demolition order) continues to be carried out so to sue has no meaning anymore because the house has been demolished, before the lawsuit is processed and decided, based on the provisions of Article 67 paragraph (2) of Law Number 5 of 1986, the Plaintiff may submit a request that the implementation of the State Administration Decree be postponed during the examination of the State Administration dispute in progress, until there is a court decision that obtains permanent legal force. Compensation claim or additional claim (accessoir) after the principal claim filed by the plaintiff in administrative court, compensation is the payment of a sum of money to a person or a legal entity for the burden of the state administrative body based on the administrative court's decision due to a material loss suffered by the plaintiff based on Government Regulation No. 43 of 1991.

KEY WORD : DELAY, INDEMNITY, ADMINISTRATIVE JUSTICE

A PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Indonesia menganut konsepsi *welfare state* (negara kesejahteraan), sebagaimana diisyaratkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yang merupakan tujuan negara. Dalam konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi wewenang yang luas untuk campur tangan (*staatsbemoeienis*) di segala lapangan kehidupan masyarakat dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).³ Campur tangan tersebut tertuang dalam ketentuan perundang-undangan, baik dalam bentuk undang-undang, maupun peraturan pelaksanaan lainnya yang dilaksanakan oleh administrasi negara,

³ Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara Kepatuhan Hukum Pejabat Dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*, (Pustaka Bangsa Press: Medan, 2011), hlm.1.

selaku alat perlengkapan negara yang menyelenggarakan tugas servis publik.⁴ Negara hukum pada dasarnya terutama bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat.⁵ Perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip; prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum.⁶

Dalam negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada aturan hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).⁷ Sebagai konsekuensi dari negara hukum, wajib adanya jaminan bagi administrasi negara sebagai alat perlengkapan negara untuk dapat menjalankan pemerintahan dan warga negara memiliki hak dan kewajiban mendapat jaminan perlindungan. Oleh karena itu, kekuasaan pemerintah tidak dapat lepas dari perkembangan asas legalitas yang telah dimulai sejak konsep negara hukum klasik *formele rechtstaat* atau *liberale rechtsstaat* yaitu *wetmatigheid van bestuur* artinya pemerintahan menurut undang-undang. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kepada undang-undang.⁸

Dalam melaksanakan fungsinya, aparat pemerintah mengadakan hubungan-hubungan baik yang bersifat hubungan hukum maupun hubungan nyata dengan sesama aparat negara maupun dengan pihak perorangan baik yang berbentuk badan hukum maupun manusia pribadi (individu). Dalam menjalin hubungan hukum inilah terbentuk kegiatan-kegiatan atau aktivitas Pemerintah yang berunsurkan perbuatan-perbuatan aparat pemerintah.⁹ Dalam hukum administrasi yang penting adalah tindakan hukum, sebab suatu tindakan hukum akan menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu bagi mereka yang terkena tindakan tersebut.¹⁰ Menurut ketentuan Undang-undang No. 5 tahun 1986, tindakan hukum yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara yang dituangkan dalam suatu keputusan (*beschikking*), harus merupakan tindakan hukum dalam lapangan hukum tata usaha negara (hukum publik).¹¹

⁴ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara Republik Indonesia*, (Alumni, Bandung, 2010), hlm. 192-193.

⁵ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Edisi Revisi*, (Rajawali Pers: Jakarta, 2002), hlm. 2.

⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Bina Ilmu: Surabaya, 1987), hlm. 71.

⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*, (Rajawali Pers, Jakarta, 2013), hlm. 17.

⁸ Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. Alumni Bandung, hlm. 43-44.

⁹ Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 17.

¹⁰ SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 146.

¹¹ *Ibid.*

Tindakan hukum yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara yang dituangkan dalam suatu keputusan tata usaha negara (*beschikking*) dapat diuji keabsahannya melalui gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) apabila diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara yang memiliki tugas dan wewenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 50 Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Salah satu kewenangan PTUN yang paling penting selama proses pemeriksaan persidangan berlangsung adalah kewenangan untuk mengeluarkan suatu putusan (penetapan) sementara atau putusan sela atas keputusan pemerintah atau keputusan TUN yang sedang disengketakan. Begitu gugatan masuk dan didaftarkan di Kepaniteraan PTUN, pada saat itu juga PTUN dapat menghentikan keputusan pemerintah tersebut untuk tidak dilaksanakan, selama pemeriksaan proses perkara berlangsung. Putusan yang demikian disebut putusan penundaan, yang diatur di dalam Pasal 67 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.¹² Pada dasarnya suatu gugatan tidak menunda pelaksanaan keputusan TUN yang disengketakan (digugat). Asas tersebut bersumber pada asas bahwa setiap keputusan TUN harus dianggap sah menurut hukum (*het vermoeden van rechtmatigheid = praesumptio iustae causa*), karena keputusan itu dianggap demi kepastian hukum keputusan itu dapat dilaksanakan selama belum dibuktikan sebaliknya sampai ada pembatalan.¹³

Mengenai asas *praesumptio iustae causa* dimaksud, Indroharto dalam tulisannya menyatakan bahwa suatu KTUN atau tindakan hukum administrasi itu selalu sah menurut hukum dan karenanya selalu dapat dilaksanakan seketika. Jadi, suatu keputusan administrasi itu dianggap suatu keputusan administratif itu dianggap berdiri segaris dengan suatu putusan pengadilan atau suatu akte otentik. Walaupun keputusan yang bersangkutan itu digugat, hal itu tidak menghalangi bekerjanya prinsip tersebut.¹⁴

¹² Lintong O. Siahaan, 2006, *Wewenang PTUN Menunda Berlakunya Keputusan Pemerintah*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, hlm. 1.

¹³ S F. Marbun, *op.cit*, hlm. 240-241.

¹⁴ Indroharto, 1999, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 208.

Menurut S.F Marbun asas tersebut dinormativisasikan dalam Hukum Acara Peradilan Administrasi (murni), sehingga suatu gugatan tidak menghalangi dilaksanakannya KTUN yang digugat tersebut. Namun undang-undang memberikan peluang kepada penggugat untuk mengajukan permohonan kepada hakim, agar selama proses pemeriksaan berlangsung dapat dilakukan penundaan (*schorsing*) terhadap KTUN yang disengketakan.¹⁵ Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi:

- (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.
- (3) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketanya.
- (4) Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2): a. dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan; b. tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Tafsir gramatikal terhadap korelasi Pasal 67 ayat (1) dan (2) menimbulkan kesan seolah-olah terdapat kontradiksi antara kedua ayat (1) dan (2). Jika Pasal 67 ayat (1) melarang penundaan pelaksanaan KTUN, ternyata Pasal 67 ayat (2) justru membuka peluang untuk dilakukannya penundaan pelaksanaan KTUN. Namun, dengan menggunakan tafsir sistematik dapat dianalisis bahwa hubungan antara kedua ayat dari Pasal tersebut merupakan hubungan antara prinsip umum (*general principle, algemene beginsel*) dengan prinsip khusus (*special principle, bijzondere beginsel*). Dalam keadaan khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat (4), dapat diterapkan prinsip khusus yang terdapat dalam Pasal 67 ayat (2) yang mengecualikan prinsip umumnya (Pasal 67

¹⁵ SF. Marbun, *op.cit*, hlm. 241

ayat 1) yang mengandung prinsip praduga keabsahan, dalam rangka memberikan perlindungan terhadap kepentingan penggugat.¹⁶

Dari segi perlindungan hukum dalam keadaan konkrit anggapan tersebut ditiadakan (periksa penjelasan Pasal 67). Dalam keadaan tertentu, penggugat dapat mengajukan permohonan agar selama proses berjalan, KTUN yang digugat itu diperintahkan ditunda pelaksanaannya. Jadi, mengenai penundaan pelaksanaan KTUN yang disengketakan selama proses pemeriksaan berjalan, harus dimintakan atau dimohonkan kepada Pengadilan (tidak dapat ditunda secara otomatis karena adanya proses pemeriksaan pengadilan).¹⁷ Pasal 67 ayat 2, dengan demikian memberi hak kepada penggugat untuk “dalam keadaan tertentu” (Pasal 67 ayat 4 sub a) diperkenankan menyimpang asas praduga *rechtermatig* yang terdapat pada Pasal 67 ayat 1. Kriteria penundaan pelaksanaan KTUN di dalam undang-undang hanya disebutkan harus terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat merasa dirugikan jika KTUN yang digugat itu tetap dilaksanakan (Pasal 67 ayat 4 sub a). Pengertian istilah “keadaan yang sangat mendesak” di dalam Pasal 67 tersebut dijelaskan yaitu jika kerugian yang akan diderita penggugat akan sangat tidak seimbang dibanding manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Oleh karena itu, untuk menilai adanya “keadaan yang sangat mendesak” harus dilihat secara kasuistis berdasarkan fakta konkrit yang terjadi dan kemungkinan kerugian yang akan timbul harus dinilai secara obyektif.¹⁸

Penundaan tersebut merupakan kompensasi dalam beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Jadi apabila ketentuan tersebut dilaksanakan maka, jelas bahwa gugatan Penggugat (misalnya terhadap surat perintah bongkar rumah) tetap dilaksanakan maka untuk menggugat tidaklah ada artinya lagi sebab rumahnya telah dibongkar, sebelum gugatan diproses dan diputus, berdasarkan pada ketentuan Pasal 67 ayat (2) UU No. 5 Th. 1986, Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.¹⁹ Permohonan

¹⁶ W. Riawan Tjandra, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 77.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 78.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 78-79.

¹⁹ Soemaryono dan Anna Erliyana, 1999, *Tuntunan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Primamedia Pustaka, Jakarta, hlm. 91.

penundaan pelaksanaan keputusan dapat dikabulkan apabila terdapat suatu keadaan mendesak yang apabila keputusan tersebut dilaksanakan akan mengakibatkan suatu kerugian yang tidak dapat dikembalikan seperti keadaan semula contohnya: perintah pembongkaran suatu bangunan sedangkan tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum mengharuskan dilaksanakan keputusan tersebut. Dalam hal ini terdapat dua kepentingan yang saling berhadapan yaitu kepentingan pribadi yang mendesak dan kepentingan umum dalam rangka pembangunan, mana yang terberat diantara kedua kepentingan tadi itulah yang menentukan apakah permohonan akan dikabulkan atau tidak.²⁰ Tidak ada ketentuan yang memuat rinci akan istilah kepentingan pribadi yang mendesak dan kepentingan umum dalam rangka pembangunan. Semua sangat tergantung pada hakim yang akan mempertimbangkannya.²¹

Pelaksanaan putusan penundaan dalam prakteknya sebagian besar, bahkan hampir seluruhnya (99%) dilakukan oleh Ketua PTUN sebelum perkara dilimpahkan kepada majelis hakim, begitu perkara masuk (diregister), pada saat itu juga Ketua PTUN bisa mengeluarkan keputusan penundaan. Hanya merupakan pengecualian, dalam hal-hal tertentu dilakukan oleh majelis hakim. Mengapa demikian? Hal ini terjadi oleh karena, pada umumnya gugatan yang ditujukan kepada pihak pemerintah tersebut adalah perbuatan-perbuatan yang apabila dilaksanakan langsung menimbulkan akibat (kerugian) bagi penggugat. Misalnya keputusan untuk membongkar atau mengosongkan sebuah rumah atau bangunan, apabila tidak segera dicegah (ditunda) maka tidaklah mungkin lagi rumah atau bangunan tersebut dikembalikan kepada keadaan semula, padahal perkara masih dalam proses. Maka langkah yang paling aman adalah ditunda dahulu sementara proses perkara sedang berlangsung.²²

Dari sejumlah keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara ada kemungkinan diantaranya menimbulkan kerugian di pihak yang dikenakan keputusan, yaitu warga masyarakat. Kemungkinan ini dapat saja disebabkan pemerintah merasa mempunyai kedudukan yang lebih kuat terhadap rakyat yang dikuasainya²³, sehingga

²⁰ Lintong O. Siahaan, *op.cit*, hlm. 13.

²¹ *Ibid*, hlm 14

²² Lintong O. Siahaan, *op.cit*, hlm. 39.

²³ Rachmat Soemitro, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Eresco, Bandung, 1987, halaman 3. Lihat M Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1988, halaman 45. mengatakan pembentukan aturan hukum *in-concreto* berdasarkan wewenang yang diberikan oleh aturan hukum *in-abstracto* pada alat administrasi ini oleh van Der Pot dinamakan *besehikking* atau ketetapan. Ketetapan itu sering dikualifikasikan sebagai suatu pernyataan kehendak dari alat pemerintahan (*bestuurorgan*).

dalam melaksanakan tugasnya melampaui batas wewenang (*detournement de pouvoir*) atau salah menerapkan peraturan perundang-undangan (*abus de droit*). Sebagai jaminan adanya kepastian hukum, dalam setiap tindakan administrasi negara harus dituangkan dalam suatu perbuatan Hukum Administrasi Negara yang berwujud suatu ketetapan (*beschikking*). Namun dalam kenyataannya sering terjadi bahwa ketetapan yang dikeluarkan administrasi negara dianggap bertentangan dengan hukum atau merugikan kepentingan warga negara atau badan hukum perdata. Dengan demikian tata cara yang benar demi perlindungan hukum dan keadilan adalah dengan menggugat badan atau pejabat administrasi negara yang mengeluarkan ketetapan itu di muka pengadilan.²⁴

Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa : Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar KTUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Mereka yang mengajukan gugatan ialah orang atau badan hukum perdata, yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya suatu keputusan (*beschikking*) oleh badan atau pejabat TUN baik di pusat maupun di daerah. Adapun dasar atau alasan gugatan menbatalkan suatu KTUN adalah :

- (1) Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik bersifat prosedural/formal dan bersifat materil/substansial, maupun karena dikeluarkan oleh badan/pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang berkaitan dengan *ratione materiae* atau *ratione loci* atau *ratione temporis*;
- (2) Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.²⁵

Dalam gugatan hanya satu tuntutan pokok saja, yaitu agar KTUN yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi. Tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi harus nyata dimuat dalam posita dan petitum. Tuntutan ganti rugi merupakan tuntutan tambahan setelah dikabulkannya

²⁴ Secara filosofis bahwa dengan adanya peradilan tata usaha negara mengingat kompetensi peradilan umum lebih banyak diarahkan pada tertib antar masyarakat di dalam hubungannya dengan keadilan semata-mata, sedangkan peradilan tata usaha negara merupakan salah satu tonggak utama untuk menghidupkan fungsi kontrol sosial masyarakat terhadap jalannya pemerintahan. Supandi, *Karakteristik dan Asas-Asas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara serta Perbedaannya Dengan Hukum Acara Perdata*, Makalah disampaikan pada In-House Legal Training Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara bagi pegawai di Lingkungan Bank Indonesia, LPP-HAN, Jakarta, 19 – 29 Juli 2004, halaman 2.

²⁵ SF. Marbun, op.cit, hlm.254

tuntutan pokok berupa pernyataan batal atau tidak sah keputusan yang digugat, sehingga tuntutan ganti rugi ini tidak bersifat mutlak (affirmative)²⁶ Jadi, tuntutan tambahan tidak berdiri sendiri, tapi sangat tergantung apakah tuntutan pokoknya dikabulkan atau tidak. Mengenai tata cara pembayaran ganti rugi pada peradilan administrasi menurut ketentuan Pasal 120 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 bahwa: ... tata cara pelaksanaan ketentuan Pasal 97 ayat (10) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Dalam Pasal 3 Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara besarnya ganti rugi ditentukan secara limitatif antara Rp. 250. 000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah) sampai dengan Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah).²⁷

Kompetensi peradilan dalam mengadili sengketa gugatan ganti kerugian terhadap penerbitan KTUN perlu dipertegas, dan penetapan besarnya ganti rugi perlu dilakukan rekonstruksi, Dengan adanya ketentuan tentang penundaan pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara dalam UU Peratun dan bagaimana praktik di lapangan, maka perlu diadakan penelitian lebih mendalam mengenai masalah tersebut karena pembayaran ganti rugi tidak memenuhi rasa keadilan dan kebutuhan hukum masyarakat.

B. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan cara analisis. Selain itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.

1) Bentuk Penelitian

Untuk menjawab pertanyaan yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian yuridis-normatif. Metode ini merupakan suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran

²⁶ Dalam sebuah gugatan tuntutan ganti rugi tersebut dapat dicantumkan atau tidak dicantumkan. Namun demikian, apabila penggugat mencantumkan tuntutan ganti rugi, maka pengadilan akan mempertimbangkannya setelah dikabulkan tuntutan pokok. Maftuh Efendi, *Tuntutan Ganti Rugi Pada Peradilan Administrasi*, Jurnal Perspektif, Edisi Oktober Volume XV Nomor 4 Tahun 2010, halaman 412.

²⁷ Priyatmanto Abdoellah, *Revitalisasi Kewenangan PTUN : Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2016, halaman 136.

berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.²⁸ Dalam pendekatannya dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka untuk memahami adanya hubungan antara ilmu-ilmu hukum dengan hukum positif serta penelaahan terhadap unsur-unsur hukum.²⁹ Selain itu, pendekatan normatif ini dapat dipahami sebagai suatu penelitian asas hukum yang bertitik tolak pada tata hukum tertentu.

2) Tipologi Penelitian

Tipologi Penelitian ini dilihat dari sudut sifatnya adalah penelitian eksplanatoris.³⁰ Hal ini disebabkan, menjelaskan apasaja yang menjadi permasalahan dalam implementasi pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang telah terjadi sehingga diutamakan untuk melakukan paparan atas permasalahan yang dikaji.

3) Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan/berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan penelitian normatif di sini akan digunakan dua pendekatan, yaitu:³¹

- a) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan peradilan Tata Usaha Negara, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan objek penelitian.
- b) Pendekatan Konsep (*conceptual approach*) untuk memahami konsep-konsep tentang dampak tidak dilaksanakannya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dalam tinjauan peradilan administrasi negara dan *contempt of court*.

²⁸ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya: Bayu Media Publishing, 2005), hlm. 57.

²⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, cet. ke-13 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 14.

³⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. ke-3 (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 10.

³¹ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, (Malang: Bayu Media Publishing, 2006), hlm.300. Dalam kaitannya dengan penelitian normatif, menurut Johnny Ibrahim dapat digunakan beberapa pendekatan sebagai berikut: 1. Pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*); 2. Pendekatan Konsep (*conceptual approach*); 3. Pendekatan Analitis (*analitical approach*); 4. Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*); 5. Pendekatan Historis (*historical approach*); 6. Pendekatan Filsafat (*philosophical approach*); 7. Pendekatan Kasus (*case approach*).

4) Pengumpulan data

Pengumpulan data yang dilakukan di dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan metode **data sekunder**. Hal tersebut lebih menitikberatkan pada kepustakaan yang sesuai dengan penelitian ini.

5) Jenis Data

Dalam penelitian ini, terdapat tiga macam bahan pustaka yang dipergunakan oleh penulis yaitu:

- a) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang berasal dari hukum yang mengikat. Dalam hal ini adalah Peraturan Perundang-undangan yang di dalam masyarakat diakui sebagai sumber hukum positif di Indonesia, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- b) Bahan hukum sekunder, yaitu merupakan penjelasan lebih lanjut dari bahan-bahan hukum primer. Termasuk ke dalam bahan hukum sekunder yaitu buku-buku, jurnal-jurnal hukum, makalah-makalah, dan juga artikel-artikel pendukung yang secara umum membahas mengenai Peradilan Tata Usaha Negara, secara khusus membahas peraturan perundang-undangan, kewenangan dan kelembagaan Peradilan Tata Usaha Negara, serta topik lainnya yang mendukung pembahasan dari penelitian ini.
- c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang menjadi penunjang dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan tersebut mencakup Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Black's Law Dictionary*, dan halaman-halaman Internet. Kedua bahan tersebut digunakan sebagai referensi untuk mencari peristilahan hukum yang berkaitan dengan pembuatan penelitian ini.

Alat pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumen atau kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diteliti di Perpustakaan Universitas Indonesia, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Perpustakaan Nasional, dan internet. Penelitian hukum normatif untuk lengkapnya sering perlu didukung dengan penelitian lapangan,³² karena yang menjadi

³² Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, (Jogjakarta: Liberty, 2007), hlm. 30.

sasaran penelitian bukan hanya norma atau kaedah melainkan perilaku, untuk itu penelitian ini akan dilengkapi dengan metode wawancara kepada narasumber yang berkaitan dengan penelitian ini, yang akan menyempurnakan hasil penelitian.

6) Analisis Data

Data-data yang telah diperoleh disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis dengan metode **analisis data kualitatif**. Analisis kualitatif terhadap data yang diperoleh dilakukan sesuai dengan jenis datanya yakni mencari makna berdasarkan data yang telah dikumpulkan didasarkan atas persepsi penulis. Analisa kualitatif dilakukan untuk menganalisis dan mengevaluasi data yang diperoleh secara mendalam dan menyeluruh untuk menjawab permasalahan dan memperoleh kejelasan terhadap pokok permasalahan dalam penelitian ini.

7) Bentuk Hasil Penelitian

Berdasarkan uraian yang berkaitan dengan penelitian ini dengan tipe atau bentuk penelitian bersifat deskriptif, maka bentuk hasil penelitian ini adalah **deskriptif-analitis**

C. PEMBAHASAN

1. **Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Proses Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara yang meliputi proses penundaan pelaksanaan KTUN yang digugat**

Asas *Presumptio Iustae Causa* dianut dalam prinsip umum Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan bahwa gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat. Ketentuan ini menimbulkan penafsiran; (1) KTUN selalu harus dianggap menurut hukum atau memiliki legalitas untuk dilaksanakan sejauh belum ada putusan Pengadilan yang *inkracht van gewijsde* mengenai harus dinyatakan batal atau tidak sahnya Keputusan (*beschikking*) tersebut.

Proses di muka Pengadilan Tata Usaha Negara memang dimaksudkan untuk menguji (*toetsing*) apakah dugaan bahwa KTUN yang digugat itu melawan hukum beralasan atau tidak; (2) Seharusnya, KTUN sudah merupakan bentuk atau manifestasi tindakan pemerintahan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Namun, dari ketentuan Pasal

67 ayat (1) tersebut, antara KTUN dengan tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dibedakan dengan penambahan kata “serta” di antara keduanya.³³ Suatu KTUN atau tindakan hukum administrasi itu selalu diduga sah menurut hukum dan karenanya selalu dapat dilaksanakan seketika. Jadi, suatu keputusan administratif itu dianggap berdiri segaris dengan suatu putusan pengadilan atau suatu akta otentik, walaupun keputusan yang bersangkutan itu digugat, hal itu tidak menghalangi bekerjanya prinsip tersebut.³⁴ Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara memberi hak kepada penggugat untuk “dalam keadaan tertentu” (Pasal 67 ayat (4) sub a) diperkenankan menyimpangi asas *Presumptio Iustae Causa* yang terdapat pada Pasal 67 ayat (1). Kriteria penundaan pelaksanaan KTUN di dalam undang-undang hanya disebutkan harus terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika KTUN yang digugat itu tetap dilaksanakan.

Pengertian istilah “keadaan yang sangat mendesak” di dalam Pasal 67 tersebut dijelaskan yaitu jika kerugian yang akan diderita penggugat akan sangat tidak seimbang dibanding manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan KTUN tersebut. Oleh karena itu, untuk menilai adanya “keadaan yang sangat mendesak” harus dilihat secara kasuistis berdasarkan fakta konkret yang terjadi dan kemungkinan kerugian yang akan timbul harus dinilai secara obyektif.³⁵ Kata mendesak terjadi apabila ada perubahan-perubahan baik faktual maupun secara ekonomi, yang sulit atau tidak mungkin dikembalikan lagi kepada keadaan semula, apabila KTUN tersebut dilaksanakan. Tidak terdapat keadaan mendesak apabila dengan dilaksanakannya KTUN tersebut tidak terjadi perubahan faktual dan ekonomi yang drastis³⁶, atau sekalipun terjadi perubahan-perubahan, perubahan tersebut bergerak lambat, seimbang dengan irama proses pemeriksaan persidangan, misalnya sertifikat tanah apabila tidak ada tanda-tanda akan diperjualbelikan atau dijadikan hak tanggungan, maka dalam hal ini tidak ada keadaan yang mendesak.³⁷ Di dalam Pasal 67 ayat (4) sub b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 maupun di dalam penjelasannya, dikatakan bahwa permohonan penundaan

³³ W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (UAJY 2005) 77-78.

³⁴ Indroharto, *Op Cit.* hlm.333

³⁵ W. Riawan Tjandra, *Op. Cit.* 78-79.

³⁶ Penundaan pelaksanaan KTUN menjadi penting dalam beberapa kasus karena jika tidak justru akan merugikan pemerintah. Misal dalam kasus Hotel Mulia yang sebagian lahannya digunakan oleh pemerintah, namun ternyata tindakan pemerintah itu tidak tepat dan dianggap OOD (Onrechmatige Overheid Daad) sehingga pemerintah harus mengganti rugi ke Hotel Mulia.

³⁷ Lintong O. Siahaan, *Berbagai Instrumen Hukum di PTUN* (Percetakan Percetakan Negara RI 2007)112.

tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.³⁸

Jika semua jenis kegiatan pembangunan yang dilakukan berdasarkan persyaratan-persyaratan yang disebutkan dalam RUTR mengandung unsur kepentingan umum dalam rangka pembangunan maka permohonan penundaan harus ditolak.³⁹ Berdasarkan ketentuan yang telah dijabarkan sebelumnya, Penulis berpendapat bahwa gugatan untuk melakukan penundaan KTUN merupakan hak dari penggugat yang merasa kepentingannya dirugikan. Jika penundaan pelaksanaan KTUN tidak dimohonkan oleh penggugat, maka hakim tidak memiliki kewenangan untuk memutus penundaan pelaksanaan KTUN. Menurut Indroharto, terdapat ukuran atau faktor-faktor yang perlu diperhatikan untuk mengabulkan atau menolak permohonan penundaan pelaksanaan KTUN yang digugat yakni:

- 1) Harus dilakukan pertimbangan-pertimbangan mengenai kepentingan-kepentingan yang tersangkut. Pertimbangan itu meliputi: Kepentingan umum, Kepentingan penggugat, Kepentingan pihak ketiga yang berkaitan, Perbandingan bobot kepentingan penggugat dan kepentingan umum untuk mana keputusan itu dikeluarkan, Urgensi sebagai akibat kemungkinan timbulnya kerugian.
- 2) Sempurna/tidaknya permohonan yang bersangkutan. Berkaitan dengan kejelasan gugatan dan kelengkapan alasan permohonan.
- 3) Sikap penggugat dalam menemukan fakta, permohonan harus mencerminkan kesungguhan dan keseriusan penggugat dalam membantu Pengadilan dalam menemukan fakta sehubungan sengketa yang timbul.
- 4) Kepentingan penggugat yang sangat mendesak. Harus terbukti adanya keadaan yang mendesak bagi penggugat karena keputusan yang bersangkutan itu akan segera dilaksanakan.
- 5) Penilaian sementara mengenai pokok perkara. Penilaian ini mengenai kemungkinan dasar pengujian yang dapat diterapkan terhadap gugatan pokok sehubungan kejelasan gugatan pokok (namun belum terikat pada dasar pengujian Pasal 53 ayat (2), karena belum dilakukan pengujian).⁴⁰

³⁸ Lintong O. Siahaan, *Eksekusi Putusan di Peradilan Tata Usaha Negara Setelah Amandemen, Sistem Peradilan Dua Tingkat di PTUN dan Putusan Penundaan* (Percetakan Negara RI 2007) 53.

³⁹ *Ibid.* hl.61

⁴⁰ Indroharto, *Op. Cit.*, 214-215.

Terdapat kemungkinan pihak ketiga mengajukan permohonan penundaan pelaksanaan KTUN ialah apabila pihak ketiga bertindak sebagai intervenient, yang mewakili kepentingannya sendiri (penggugat) dan kepentingan itu paralel dengan kepentingan penggugat semula.⁴¹ Putusan penundaan sangat berpengaruh terhadap tugas pelayanan pemerintah kepada masyarakat atau dengan perkataan lain dapat menghambat program-program pembangunan yang sedang dicanangkan. Hal-hal tersebut akan berakibat terhadap investasi dan perekonomian, yang pada akhirnya dapat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, penjatuhan putusan penundaan tersebut harus dilakukan benar-benar sesuai dengan hukum, dan dalam rangka kontrol yuridis terhadap pemerintah (penguasa), sehingga sasaran utamanya adalah tetap pada kepentingan masyarakat (*welfare state*), bukan malah sebaliknya.⁴²

2. Rekonstruksi hukum terhadap ganti kerugian dalam Keputusan tata usaha negara yang berbasis nilai keadilan.

Asas-asas hukum⁴³ yang berlaku dalam hukum acara PERATUN berdasarkan pada peraturan yang berlaku adalah sebagai berikut :⁴⁴

1. Asas praduga tidak bersalah (*vermoeden van rechmatigheid* atau *prasumptio iustae causa*). Asas ini mengandung pengertian bahwa setiap tindakan penguasa harus selalu dianggap benar atau *rechmatig* sampai ada keputusan yang membatalkannya. (Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang PERATUN).
2. Asas pembuktian bebas (*vrij bewijs*)⁴⁵. Asas yang menentukan hakimlah yang menetapkan beban pembuktian.
3. Asas keaktifan hakim (*dominus litis*). Dengan adanya asas keaktifan hakim ini, maka sebelum dilakukan pemeriksaan terhadap pokok sengketa hakim mengadakan rapat permusyawaratan untuk menetapkan apakah gugatan dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan (Pasal 62 Undang-Undang PERATUN) dan

⁴¹ W. Riawan Tjandra, *Op. Cit.*, 80.

⁴² Lintong O. Siahaan, *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi Indonesia* (Percetakan Negara RI 2005) 207

⁴³ Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, halaman 48

⁴⁴ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015.hlm.24

⁴⁵ Indroharto atau Soemaryono dan Anna Erliyana: pembuktian bebas tapi terbatas: hakim bebas menentuak 2 alat bukti (1 pasto akta otentik idem perdata, yg kedua bisa diantara alat2 bukti lainnya yg tercantum dlm Pasal 100 UU No 5/1986... disinilah “terbatas” nya

pemeriksaan persiapan untuk mengetahui apakah gugatan penggugat kurang jelas, sehingga penggugat kurang jelas, sehingga penggugat perlu untuk melengkapinya (Pasal 63 Undang-Undang PERATUN). Dengan demikian, asas ini memberikan peran kepada hakim dalam proses persidangan guna memperoleh suatu kebenaran materiil dan untuk itu Undang-Undang PERATUN mengarah pada pembuktian bebas.

4. Asas para pihak harus didengar (*audit et alteram partem*). Para pihak mempunyai kedudukan yang sama dan harus diperlakukan dan diperhatikan secara adil. Hakim tidak dibenarkan hanya memerhatikan alat bukti, keterangan, atau penjelasan salah satu pihak saja.
5. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat *sebagai erga omnes*. Sengketa tata usaha negara adalah sengketa hukum publik, karena itu, putusan PERATUN harus berlaku umum bagi siapa saja termasuk berlaku juga bagi para pihak terkait, tidak hanya terbatas pada pihak-pihak yang bersengketa saja.⁴⁶
6. Asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka Bebas dari segala macam campur tangan kekuasaan yang lebih baik secara langsung mampu tidak langsung bermaksud untuk memengaruhi keobyektifan putusan pengadilan. (Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 jo Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009).
7. Asas peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan (Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009). Sederhana adalah hukum acara yang mudah dipahami dan tidak berbelitbelit. Hukum acara yang mudah dipahami peradilan akan berjalan dalam waktu yang relatif cepat, dengan demikian, biaya berperkara juga menjadi ringan.
8. Asas sidang terbuka untuk umum. Asas ini membawa konsekuensi bahwa semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum (Pasal 13 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 jo Pasal 70 Undang-Undang PERATUN).

Jika pemerintah mengeluarkan peraturan (*regeling*) yang menimbulkan suatu kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata, perlindungan hukum akibat dikeluarkannya peraturan perundang-undangan ditempuh melalui Mahkamah Agung,

⁴⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, halaman 313, lihat juga Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, halaman 571.

dengan cara hak uji materiil. Peraturan di sini yaitu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, contohnya Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Jika pemerintah mengeluarkan suatu Keputusan (Beschikking) yang ternyata menimbulkan suatu kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata, Perlindungan hukum akibat dikeluarkannya keputusan dapat ditempuh melalui dua jalur, yaitu melalui upaya administratif dan melalui PTUN. Kewenangan peradilan yang berwenang untuk mengadili tindakan pemerintah yang menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata dilihat apakah kedudukan pemerintah berada dalam hukum privat atautkah berada dalam hukum publik. Jika kedudukan pemerintah dalam hukum privat maka kewenangan peradilan yang berwenang mengadili adalah Peradilan Umum, sedangkan jika kedudukan pemerintah dalam hukum publik maka kewenangan peradilan yang berwenang mengadili adalah PERATUN. Orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan oleh suatu KTUN dapat mengajukan gugatan batal atau tidak sah KTUN tersebut dengan disertai tuntutan ganti rugi. Pasal 120 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa : Besarnya ganti rugi beserta tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (10) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.⁴⁷

Seharusnya setiap pencabutan dan atau pembatalan KTUN wajib memuat ketentuan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan yang besarnya harus memenuhi unsur keadilan dan kelayakan, yakni sebanding dengan kerugian yang ditimbulkannya. Dimungkinkan pemberian ganti rugi dalam putusan PERATUN yang harus memenuhi unsur keadilan dan kelayakan. Seseorang yang telah dirugikan oleh sebuah KTUN tak perlu lagi mengajukan dua gugatan : gugatan pembatalan KTUN di PERATUN dan gugatan ganti kerugian secara perdata di pengadilan negeri. Untuk itu maka ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 yang membatasi besarnya ganti rugi harus dihapus dan besarnya ganti rugi ditentukan oleh Hakim berdasarkan unsur keadilan dan kelayakan. Dalam hal ini perlu diadakan suatu rekonstruksi terhadap ketentuan Pasal 120 ayat (3) jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang pembatasan besarnya ganti rugi dalam sengketa TUN. Hal mana pembatasan jumlah ganti rugi yang dapat dituntut dalam

⁴⁷ Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, halaman 28.

sengketa TUN adalah merupakan pengebirian terhadap fakta hukum dan rasa keadilan, sedangkan jika ganti rugi itu harus digugat secara perdata di peradilan umum hal ini sangat tidak efisien, tidak sesuai asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan, serta justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum dikarenakan gugatan terhadap perbuatan melawan hukum pemerintah dalam hukum administrasi negara bukan kewenangan atau kompetensi dari peradilan umum.⁴⁸

Oleh karena itu ketentuan Pasal 120 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Pasal 3 ayat (1) harus dicabut karena besarnya ganti kerugian tidak boleh dibatasi oleh undang-undang melainkan harus didasarkan pada fakta hukum dan harus memberikan rasa keadilan yang terungkap di persidangan, sehingga penentuan besarnya ganti kerugian yang dapat diperoleh penggugat adalah dengan memperhatikan keadaan yang nyata berdasarkan pertimbangan keadilan oleh Hakim. Besarnya ganti rugi diserahkan kepada pertimbangan hakim dengan memperhatikan kerugian yang diderita oleh penggugat sebagai akibat dikeluarkannya keputusan administrasi negara, banyak sehingga diharapkan putusan pengadilan administrasi nantinya benar-benar dapat memberikan rasa keadilan dari segi yuridis, sosiologis maupun filosofis dan akomodatif terhadap tuntutan kebutuhan hukum masyarakat.

3. Pengaturan Penerapan Ganti Rugi Pada Sengketa Tata Usaha Negara

Tuntutan ganti rugi merupakan tuntutan yang bersifat (*accessoir*), setelah dikabulkan tuntutan pokok. Sebagaimana yang termaktub di dalam UU No.9 Tahun 2004 (Revisi Pertama UU Peradilan Administrasi) yang menyatakan bahwa : Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.⁴⁹

Dinyatakan pula dalam Pasal 97 ayat (8), (9) dan (10) UU Peradilan Administrasi, bahwa: Ayat (8): Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara

⁴⁸ Dari aspek yuridis, artinya bahwa putusan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari aspek sosiologis, artinya bahwa putusan tersebut mampu mengembalikan tata tertib dan rasa aman dalam kehidupan masyarakat. Dan dari aspek filosofis, artinya dapat memberikan rasa keadilan bagi semua pihak.

⁴⁹ Mahfud Effendi, *Tuntutan Ganti Rugi Pada Peradilan Administrasi...*, hlm. 426

yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara. Ayat (9): Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa:

- a) pencabutan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan; atau
- b) pencabutan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan tata usaha negara yang baru; atau
- c) penerbitan keputusan tata usaha negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3. Ayat (10) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi.

Hal tersebut menunjukkan bahwa peradilan administrasi terdapat 2 (dua) tuntutan, yaitu: tuntutan pokok dan tuntutan tambahan. Tuntutan pokok berupa tuntutan agar suatu keputusan administrasi negara yang disengketakan dinyatakan “batal” atau “tidak sah”, sedangkan tuntutan tambahan berupa pembayaran ganti rugi dan atau rehabilitasi. Ganti rugi adalah tuntutan tambahan sehingga, konsekuensinya tidak bersifat mutlak (*affirmative*), yang berarti dalam sebuah gugatan, pihak penggugat dapat mencantumkan tuntutan ganti rugi atau tidak mencantumkannya. Sebaliknya jika dimasukkan tuntutan ganti rugi, maka pengadilan akan mempertimbangkan hal tersebut setelah pengabulan tuntutan pokok, maka dari itu tuntutan tambahan tidak berdiri sendiri tetapi tergantung pada dikabulkannya tuntutan pokok atau tidak.⁵⁰

D. Kesimpulan dan Saran

1. Norma tentang penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 67 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peratun sejalan dengan tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana tertuang dalam penjelasan umum UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peratun yaitu dalam rangka memberi perlindungan hukum kepada rakyat. Pasal 67 ayat (4) merupakan pengecualian (*exception*) dari Asas Praduga Rechmatig (*Vermoeden van Rechmatigheid = Prasumptio Iustae Causa*) yang diatur dalam Pasal 67 ayat (1), akan tetapi dari segi perlindungan hukum dalam keadaan tertentu, penggugat dapat mengajukan permohonan agar selama proses berjalan, Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu di perintahkan ditunda pelaksanaannya.

⁵⁰ *Ibid*, hlm.427

2. Rekonstruksi hukum terhadap ganti kerugian dalam sengketa TUN yaitu Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dengan melakukan perubahan pada ayat (1) dan penambahan pada ayat(3) menjadi :

- I. Dalam hal suatu Badan atau Pejabat TUN diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa TUN tertentu.
- II. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.
- III. Pengadilan berwenang memeriksa, memutus, menyelesaikan sengketa TUN yang disertai tuntutan ganti kerugian.

Serta ketentuan Pasal 120 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Pasal 3 ayat (1) harus dicabut karena besarnya ganti kerugian tidak boleh dibatasi oleh undang-undang melainkan harus didasarkan pada fakta hukum dan harus memberikan rasa keadilan yang terungkap di persidangan, sehingga penentuan besarnya ganti kerugian yang dapat diperoleh penggugat adalah dengan memperhatikan keadaan yang nyata berdasarkan pertimbangan keadilan oleh Hakim.

Adapun Saran yang dapat diberikan sebagai berikut :

Pengaturan tentang Penundaan Pelaksanaan KTUN dalam pasal 67 UU PERATUN perlu dibenahi/direvisi adalah terutama berkaitan dengan rumusan “keadaan sangat mendesak” dan “kepentingan umum dalam rangka pembangunan” dalam Pasal 67 ayat (4) UU PERATUN, harus dimuat dalam Ketentuan Umum bukan pada penjelasan atau mengacu peraturan perundang-undangan lain, agar tidak menimbulkan multitafsir dan ada kesamaan tolak ukur terhadap arti “keadaan sangat mendesak” dan “kepentingan umum dalam rangka pembangunan”. Lalu segera untuk dilakukannya perubahan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur ganti kerugian dalam sengketa TUN dengan mempertimbangan prinsip keadilan dalam rangka perlindungan terhadap rakyat dari perbuatan melawan hukum tindakan pemerintahan dalam menerbitkan KTUN.

E. Ucapan Terimakasih

Terima kasih saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan juga kepada civitas akademis Universitas Indonesia, Terkhusus buat Prof. Anna Erliyana Chandra dan teman-

teman akademik kelas Hukum Peradilan Administrasi Negara, Program Pascasarjana Magister Hukum Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Dan juga penulis berterimakasih kepada Universitas Pakuan dan Tim Pakuan Law Review.

F. Biodata Penulis

Reydonaldo Thomas Sidabutar, S.H., Lulus S1 dari Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, dan sekarang dalam masa menempuh Pendidikan Magister di Universitas Indonesia, fakultas Hukum Kenegaraan.

Prof. Dr. Anna Erliyana Chandra, S.H., M.H., Seorang Guru Besar Tetap Hukum Administrasi Negara khususnya dalam bidang Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara sejak 1 September 2006. Selain itu juga dikenal sebagai seseorang yang concern dalam masalah Hak Asasi Manusia dimana sampai saat ini aktif di Lembaga Kajian Hak Asasi Manusia FHUI sebagai instruktur maupun sebagai pembuat modul. Selain itu juga dikenal sebagai seorang yang peduli terhadap penegakan hukum di Indonesia, dimana sampai saat ini masih aktif di Yayasan Pengkajian Hukum Indonesia (YPHI). Dalam kepakarannya sering diminta sebagai saksi ahli baik di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Mahkamah Konstitusi, maupun di Pengadilan Umum. Sebagai ahli dalam pembentukan Naskah Akademik peraturan perundang-undangan, Penanggap/Pemberi Komentar Putusan-putusan Pengadilan Tata Usaha Negara/ Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Indroharto, 1999, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara,

Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Irfan Fachruddin, 2004, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah,

PT. Alumni Bandung,

Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, (Malang: Bayu Media Publisihing, 2006)

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya: Bayu Media Publishing, 2005)

Lintong O. Siahaan, 2006, Wewenang PTUN Menunda Berlakunya Keputusan Pemerintah, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta

Lintong O. Siahaan, Berbagai Instrumen Hukum di PTUN (Percetakan Percetakan Negara RI

2007), Jakarta

Lintong O. Siahaan, Eksekusi Putusan di Peradilan Tata Usaha Negara Setelah Amandemen, Sistem Peradilan Dua Tingkat di PTUN dan Putusan Penundaan (Percetakan Negara RI

2007)

Lintong O. Siahaan, Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi Indonesia (Percetakan Negara RI 2005)

M Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1988

Muchsan, 1981, Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia, Liberty, Yogyakarta,

Muchsan, Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997

Philipus M. Hadjon, 1987, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, PT Bina Ilmu, Surabaya

Rachmat Soemitro, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Eresco, Bandung, 1987

Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta

Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012

SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta

Sjachran Basah, 2010, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara Republik Indonesia*, Alumni, Bandung

Soemaryono dan Anna Erliyana, 1999, *Tuntunan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Primamedia Pustaka, Jakarta

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, cet. ke-13 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000),

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. ke-3 (Jakarta: UI Press, 1986)

Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, (Jogjakarta: Liberty, 2007)

Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011

W. Riawan Tjandra, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Zairin Harahap, 2002, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta

Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang No.51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang No.30 Tahun 2014 Tentang Peradilan Administrasi

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi dan tata cara pelaksanaannya
pada peradilan tata usaha negara

C. ARTIKEL, JOURNAL DAN MAKALAH

Maftuh Efendi, Tuntutan Ganti Rugi Pada Peradilan Administrasi, Jurnal Perspektif, Edisi Oktober Volume XV Nomor 4 Tahun 2010, hlm.412-427

Supandi, 2011, Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (Kepatuhan Hukum Pejabat Dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara), Pustaka Bangsa Press, Medan, hlm.1

Supandi, *Karakteristik dan Asas-Asas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara serta Perbedaannya Dengan Hukum Acara Perdata*, Makalah disampaikan pada In-House Legal Training Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara bagi pegawai di Lingkungan Bank Indonesia, LPP-HAN, Jakarta, 19 – 29 Juli 2004, hlm.2