PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH

Oleh :
R. Muhammad Mihradi, S.H.
(Sumbang Pikir Makalah)

Disampaikan Dalam :

PELATIHAN
HUKUM PEMERINTAHAN
DAN
HUKUM ACARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Diselenggarakan oleh :

PEMERINTAH KOTA BOGOR

Bekerjasama Dengan :

FORUM KAJIAN HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PAKUAN

Balai Kota Bogor, 5-8 Agustus 2003

Dipindai dengan

"PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH"[1]

Oleh : *R. Muhammad Mihradi, S.H.*[2]

PENDAHULUAN

Dewasa ini seiring dengan arus reformasi, berkembang wacana akan pentingnya pemerintahan yang baik (*good governance*), semangat demokratisasi dan otonomi daerah. Ketiga wacana tersebut merupakan rangkaian yang utuh, saling mempengaruhi dan terkait satu sama lain. Otonomi daerah misalnya, didalam konteks ini tidak saja dipahami adanya pendelegasian kekuasaan (*delegation of power*) dari pusat ke daerah namun sekaligus juga pendelegasian pertanggungjawaban (*delegation of responsibility*). Akibatnya, kewenangan daerah menjadi lebih besar dari sebelumnya, namun juga diikuti adanya tuntutan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratisasi di setiap bidang kehidupan.

Pemerintahan yang baik (*good governance*) menurut Julio Faundez, disandarkan pada tiga kerangka dasar, yakni (1) akuntabilitas (*accntability*); (2) transparansi (*transparency*) dan (3) prinsip negara hukum (*rule of law/rechtsstaat*).[3] Dalam makalah ini, kajian terhadap pemerintahan yang baik akan difokuskan pada prinsip negara hukum, khususnya dalam fungsi dari peradilan tata usaha negara sebagai instrumen kontrol yudisial.

---

[1] Bahan untuk Pendidikan dan Pelatihan Hukum Pemerintahan dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara yang diselenggarakan Pemkot Bogor bekerja sama dengan Forum Kajian Hukum Fakultas Hukum Universitas Pakuan, Bogor di Balai Kota Bogor 5-8 Agiustus 2003.

[2] Pemakalah adalah Peneliti pada Forum Kajian Hukum dan Pengajar Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor, serta Staf Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) di Jakarta. Juga aktif menulis pada Harian Kompas, Suara Pembaruan, Terbit, Radar Bogor dan Jurnal Peradilan Jakarta.

[3] Julio Faundez (Ed), *Good Government and Law: Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, (London: Macmillan Press, 1997), pp. 27.

Dipindai dengan

Perlu dipahami bahwa konsep negara hukum mengimplikasikan adanya pembatasan kekuasaan dari penyelenggaraan negara oleh hukum.[4] Hukum itu sendiri memiliki karakteristik berupa (1) adanya perintah berdasarkan kewenangan yang dirumuskan dalam norma hukum dan (2) adanya sanksi bagi siapa saja yang mengabaikan perintah tersebut. Selain itu, hukum juga dapat berisi sejumlah larangan.[5] Tulisan berikut akan menelaah dari segi hukum administrasi (negara) dan hukum acara tata usaha negara (hukum acara administrasi negara).

II. MEMAHAMI TINDAK PEMERINTAHAN

Untuk mengkaji mengenai peradilan tata usaha negara, maka kita perlu memahami terlebih dahulu konsep yang berkenaan dengan tindak pemerintahan (*bestuurshandeling*). Tindak pemerintahan adalah tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam tugas pemerintahan. Menurut CF. Strong, administrasi negara itu sendiri adalah "the whole body of public servant, civil and military". Sementara, tugas pemerintahan yang dilakukan administrasi negara adalah tugas-tugas yang tidak termasuk dalam tugas-tugas membuat peraturan dan mengadili.[6]

Tindak pemerintahan terbagi dua yakni (1) tindakan hukum (rechtshandeling) yaitu tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan atau melahirkan suatu akibat hukum. Misalnya: mengeluarkan izin-izin, menerbitkan Surat Keputusan pengangkatan pegawai dan sebagainya; (2) tindakan nyata (feitelijke handeling) yaitu tindakan yang bersifat fisik dan tidak ditujukan menimbulkan atau melahirkan akibat hukum. Misalnya: pembangunan jalan, jembatan, rumah dinas dan sebagainya. Namun demikian, tindakan nyata tidak

---

[4] W. Friedmann, *Legal Theory*, (London: Stevens & Sons Ltd, 1949), pp. 384.
[5] Paul Vinogradoff, *Common Sense in Law*, (London: Oxford University Press, 1959), pp. 22.
[6] Philipus M. Hadjon, *Pengertian-pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Surabaya: Djumali, 1985), Hlm. 1-2.

Dipindai dengan

berarti tidak mungkin ditiadakan sama sekali kemungkinan digugat ganti rugi. Karena, bila tindakan nyata dilakukan secara teledor misalnya mengakibatkan perbuatan melawan hukum, maka pemerintah dapat digugat. Konkrit contohnya, misalnya, sebuah bangunan kantor pemda yang akibat konstruksinya tidak baik lalu roboh menimpa warga maka warga yang tertimpa dapat melakukan gugatan ganti rugi.[7]

Dalam praktik, tindak pemerintahan tersebut perlu dikontrol. Tanpa kontrol, tindak pemerintahan dimungkinkan sewenang-wenang. Pada hakekatnya, kontrol itu sendiri dimaksudkan untuk menjadi sarana mencegah timbulnya penyimpangan. Peradilan tata usaha negara, bila dikaitkan dengan peran kontrol di atas, termasuk dalam kontrol yudisial. Hal ini bisa disimpulkan dari ciri karakteristik kontrol yudisial yaitu (1) bersifat ekstern karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga di luar pemerintahan; (2) a posteriori, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol dan (3) legalitas atau kontrol segi hukum karena hanya menilai dari segi hukum saja.[8]

Setiap tindak pemerintahan harus memperhatikan ruang lingkup keabsahan tindakan pemerintahan yang meliputi kewenangan, prosedur dan substansi.[9]

Setiap tindak pemerintahan diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tidak ada tindakan tanpa ada kewenangan. Kewenangan diperoleh dari tiga sumber yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan dibatasi oleh isi/materi, wilayah dan waktu.

Secara ringkas, kewenangan atribusi adalah kewenangan pemerintahan untuk melakukan tindakan yang diberikan kewenangannya berdasarkan undang-undang dalam arti materiil. Sedangkan delegasi adalah penyerahan wewenang

---

[7] Philipus M. Hadjon, *Ibid*, Hlm. 2.

[8] Dielaborasi dari Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum adap Pemerintah*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 1986), Hlm. xv-xvii.

[9] Dielaborasi dari Philipus M. Hadjon, "Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam ujudkan Pemerintahan Yang Bersih", Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Fakultas um Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, Hlm: 7.

Dipindai dengan

dari pejabat pemerintah kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain. Dan mandat adalah suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan dengan tetap tanggung jawab dan tanggung gugat ada pada yang memberi mandat.

Sedangkan kewenangan dibatasi isi atau materi maksudnya adalah bahwa kewenangan yang dijalankan dibatasi oleh apa yang menjadi kewenangan seorang pejabat. Misalnya, bila Walikota berwenangan menerbitkan Izin Mendirikan Bangunan tetapi kemudian malah Walikota menerbitkan sertifikat tanah jelas itu tidak benar. Karena, secara substansi atau isi bukan kewenangannya, menerbitkan sertifikat tanah. Kewenangan dibatasi juga oleh wilayah artinya Walikota Bogor hanya memiliki kewenangan memberi izin di wilayah Kota Bogor dan bukan di Kabupaten. Dan kewenangan dibatasi oleh waktu artinya, seorang pejabat yang sudah pensiun, tentu tidak diperkenankan menerbitkan izin.

Tindak pemerintahan perlu juga memperhatikan asas umum prosedur. Asas umum prosedur bertumpu pada tiga landasan utama hukum administrasi (Tata Usaha Negara) yakni asas negara hukum, asas demokrasi dan asas intrumental. Asas negara hukum dalam prosedur terutama berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar misalnya hak untuk tidak menyerahkan dokumen yang bersifat privacy. Asas demokrasi dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan yang memungkinkan masyarakat secara aktif berpartisipasi baik memberikan informasi maupun pendapat ketika akan diambilnya keputuran oleh aparatur pemerintahan.[10]

Berkenaan dengan ruang lingkup keabsahan terakhir yaitu substansi maka berisi kekuasaan pemerintahan yang mengandung wewenang pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat dibatasi secara substansial oleh isi.

---

[10] Di Belanda, UU Hukum Administrasi Umum (*Algemene Wet Bestuursrecht*) dalam Pasal (4.2) mewajibkan organ pemerintahan untuk memberikan kesempatan melihat (*inzage*) dalam waktu sekurang-kurangnya empat minggu dan memberi kesempatan mengemukakan pendapat pihak-pihak yang akan terkena suatu keputusan pemerintah.

Dipindai dengan

Artinya, penggunaan kekuasaan pemerintah haruslah tidak sampai menuju tindakan pemerintah yang sewenang-wenang ataupun menyalahgunakan wewenang.

Ketiga ruang lingkup keabsahan tadi kewenangan, prosedur, dan substansi, diuji tolok ukurnya oleh peraturan tertulis dan hukum tidak tertulis yaitu Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

II. SUBJEK, OBJEK DAN PROSES BERACARA DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA (TINJAUAN RINGKAS)

Peradilan tata usaha negara dibentuk dalam rangka mengimplementasikan prinsip negara hukum di mana perlu diseimbangkan hubungan antara aparatur pemerintah dan warga masyarakat.

Secara teoretis, peradilan tata usaha negara dimaksudkan disatu sisi memberikan kepastian hukum bagi pemerintah di dalam melaksanakan tugasnya, namun di sisi lain, memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang dirugikan akibat tindak pemerintahan.

Berbeda dengan objek gugatan di peradilan lainnya, di peradilan tata usaha negara, yang menjadi obyek gugatan dibatasi hanya tindak pemerintahan yang berbentuk keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara itu sendiri telah dirumuskan ciri-cirinya secara limitatif dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni: "Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata".

Sedangkan tergugat dibatasi yaitu "Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yagn mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata" (Pasal 1 angka 6 UU No.5 Tahun 1986), dan penggugat adalah

Dipindai dengan

"seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara" (Pasal 53 ayat (1) UU No.5 Tahun 1986).

Dapat ditarik pemahaman bahwa tidak semua tindak pemerintahan dapat digugat di peradilan Tata Usaha Negara. Hanya tindak pemerintahan yang dapat memenuhi kriteria keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara. Bentuknya dapat bermacam-macam, bisa izin mendirikan bangunan, sertifikat tanah, kartu tanda penduduk, surat nikah dan sebagainya.

Berbicara di peradilan tata usaha negara memiliki karakteristik yang khas yang membedakan dengan beracara di peradilan umum misalnya. Dalam proses beracara di peradilan tata usaha negara dikenal adanya pranata penyeleksi gugatan (rapat permusyawaratan atau dismissel procedure) yakni sebuah proses seleksi yang dilakukan oleh Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menyeleksi apakah sebuah gugatan yang telah didaftar di panitera, memang merupakan kewenangan pengadilan tata usaha negara dan telah memenuhi syarat-syarat yang diatur di dalam UU No.5 Tahun 1986.

Selain itu, di dalam proses beracara di pengadilan tata usaha negara dikenal pemeriksaan persiapan, sebelum sidang terbuka untuk umum. Dalam pemeriksaan persiapan, hakim wajib memberikan nasihat pada penggugat berkenaan dengan gugatannya. Hal ini dilandaskan pada pemikiran mengingat posisi penggugat yang tidak seimbang dengan tergugat (yang nota bene aparatur pemerintah) sehingga dibantu oleh hakim (dilegitimasi UU No.5 Tahun 1986) untuk memberi nasihat terhadap kesempurnaan suatu gugatan.

Adapun diktum putusan hakim peradilan tata usaha negara pada intinya adalah membatalkan atau menyatakan tidak sah atau keputusan tata usaha negara yang digugat. Dapat juga putusan ini disertai ganti rugi (dalam jumlah sangat terbatas) serta rehabilitasi. Sedangkan bagi penggugat, alasan mengajukan gugatan sudah dibatasi oleh Pasal 53 ayat (2) UU No.5 Tahun 1986

Dipindai dengan

yang prinsipnya adalah: apakah keputusan tata usaha negara yang digugat tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, adanya unsur menyalahgunakan wewenang dan atau adanya unsur sewenang-wenang. Serta, alasan lain yang didukung yurisprudensi yaitu adalah unsur bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

Putusan dari pengadilan tata usaha negara ditempuh eksekusinya melalui apa yang disebut eksekusi hirarki. Maksudnya, apabila tergugat tidak melakukan apa yang diperintahkan pengadilan, maka Ketua Pengadilan melaporkan atau mengajukan hal ini pada instansi atasan menurut jenjang jabatan. Diharapkan, instansi atasan tersebut dapat menekan tergugat agar melaksanakan putusan. Namun bila masih tidak, maka terakhir Ketua Pengadilan mengajukan hal ini pada Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (Pasal 116 UU No.5/1986).

BEBERAPA PERMASALAHAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH

Dalam praktik, ditemukan beberapa permasalahan yang menyangkut penguasaan konsep teoretik hukum tata usaha negara (administrasi negara) dan acaranya yang dirasakan masih belum memadai. Akibatnya, aparatur pemerintah kerapkali keliru di dalam melaksanakan suatu fungsinya terutama bila ditinjau dari konsep-konsep hukum pemerintahan (hukum tata usaha negara).

Salah satu permasalahan tersebut misalnya perizinan. Dalam kerangka teoritik hukum pemerintahan (hukum tata usaha negara), instrumen perizinan pada hakekatnya digunakan untuk :

(1) mengarahkan/mengendalikan (sturen) aktivitas tertentu;

(2) mencegah bahaya yang dapat ditimbulkan oleh aktivitas tertentu;

(3) melindungi obyek-obyek tertentu;

(4) mengatur distribusi benda langka;

Dipindai dengan

(9) seleksi orang dan/atau aktivitas tertentu

Instrumen izin dibatasi oleh asas legalitas yaitu asas keabsahan pemerintahan (rechtmatigheid van bestuur). Keabsahan ini tunduk pada dua alat ukur yaitu hukum tertulis dan tidak tertulis. Jadi, setiap izin pada dasarnya membatasi kebebasan individu dengan tidak melanggar prinsip dasar negara hukum yaitu asas legalitas.

Wewenang memberi izin itu sendiri pada dasarnya merupakan wewenang publik dan suatu wewenang publik didasarkan pada hukum tata negara dan/atau hukum administrasi.[11]

Dengan demikian, dapat dihapami bahwa instrumen izin ringkasanya merupakan instrumen pengendalian. Namun, dalam praktik, kerapkali terjadi penyimpangan. Seringkali di daerah, instrumen izin bukan lagi untuk pengendalian namun menjadi sarana ekonomi. Akibatnya, tujuan pengendalian tidak tercapai dan justru yang terjadi adalah ketidakberesan. Misalnya, izin trayek angkutan kota diberikan dalam rangka mengendalikan jumlah angkutan kota karena dikaitkan dengan keterbatasan sarana jalan. Namun, bila izin trayek dijadikan sarana pemasukan ekonomi, akibatnya tidak lagi dibatasi jumlah angkutan kota melainkan terus bertambah. Sehingga, pada titik tertentu, akan menimbulkan kemacetan sebagai akibat tidak imbangnya dengan sarana jalan yang ada.

Biasanya, tujuan izin dicantumkan dalam konsideran atau pasal-pasal yang bersangkutan dengan ketentuan yagn menjadi norma dasar landasan izin. Misalnya, dicantumkan di dalam Perda ataupun dapat juga dalam suatu undang-undang. Bila organ pemerintah menerbitkan izin tidak sesuai dengan tujuan izin diterbitkan sebagaimana diatur dalam peraturan/norma dasarnya, maka organ pemerintah tersebut telah melakukan tindakan menyalahgunakan

---

[11] Philipus M. Hadjon, "Fungsi Izin-Pembatasan Hak-hak Dasar dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik", Ceramah di Lampung, 2 Mei 1995, Hlm., 1-2.

Dipindai dengan

wewenang. Dan baginya, keputusan tata usaha negara berbentuk izin tersebut, dapat digugat ke pengadilan tata usaha negara.

Hal lain yang seringkali menjadi problematika di dalam praktik di daerah adalah mengenai penggunaan asas diskresi (freies ermessen). Pada hakekatnya, tugas pemerintah tidak hanya melaksanakan apa yang tertulis didalam peraturan-perundang karena pembuat peraturan perundang-undangan tidak akan mampu memperhitungkan situasi-situasi konkrit yang timbul dalam penerapan peraturan perundang-undangan. Dengan makin kompleksnya tugas-tugas pemerintah, badan-badan pembuat undang-undang berkecenderungan untuk memberikan lebih banyak kebebasan untuk melaksanakan pemerintahan.

Asas kebebasan bertindak ini disebut diskresi atau freies ermessen. Menurut Philipus M Hadjon, diberinya "freies ermessen" kepada administrasi negara sebenarnya berarti bahwa kekuasaan yang dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sebagai badan legislatif, dipindahkan ke tangan pemerintah, administrasi negara, sebagai badan eksekutif.[12]

Kebebasan bertindak atau freies ermessen ini pada dasarnya berarti:

(1) Kebebasan untuk menerapkan peraturan dalam situasi konkrit;
(2) Kebebasan untuk mengukur situasi konkrit tersebut;
(3) Kebebasan untuk bertindak meskipun tidak ada/belum ada pengaturannya secara tegas (sikap aktif pemerintah).

Namun demikian, kebebasan tersebut bukanlah tanpa batas. Kebebasan tersebut dibatasi oleh apa yang dinamakan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Misalnya, apakah kebebasan bertindak tersebut memperhatikan asas kepastian hukum ataupun keseimbangan. Jadi, dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi dasar dalam bertindak ketika menggunakan kewenangan diskresi. Hal ini seringkali, dalam praktik, terabaikan.

---

[12] Philipus M Hadjon, *Pengertian-Pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan*, (Surabaya: Djumali, 1985), Hlm. 44-45.

Dipindai dengan

Permasalahan lain yang kerapkali ditemukan di daerah berkenaan dengan peradilan tata usaha negara adalah mengenai ketaatan terhadap perintah pengadilan. Seringkali ditemukan, perintah pengadilan, entah itu penangguhan terhadap suatu keputusan tata usaha negara maupun perintah berupa pencabutan suatu keputusan tata usaha negara kerapkali diabaikan. Padahal, bila kita komitmen membangun good governance maka penghormatan supremasi hukum menjadi kerangka dasar yang tidak dapat diabaikan. Sulitnya, sistem eksekusi di peradilan tata usaha negara bersifat hirarki. Artinya, diserahkan pada moral aparatur pemerintahan untuk melaksanakan dan jika tidak dituruti maka akan dilaporkan pada instansi atasan sesuai hirarki jabatan. Sulitnya, bila atasan pun ternyata tidak mempedulikan.[13]

Permasalahan-permasalahan yang dipaparkan merupakan bagian kecil dari problematika bagaimana menegakkan hukum dalam kerangka otonomi daerah. Bertambahnya kewenangan di daerah melalui otonomi, seharusnya diikuti oleh peningkatan profesionalitas dan kapasitas aparatur permerintah di daerah. Tanpa itu, maka otonomi daerah hanya sekedar memindahkan persoalan klasik mengenai penyelewengan pemerintahan yang semula sentralistik di pusat ke daerah.

PENUTUP

Tuntutan reformasi mengamanatkan perlunya dukungan birokrasi yang baik (*good governance*) yang ditopang oleh pentaatan terhadap supremasi hukum. Untuk itu maka pemahaman akan hukum pemerintahan (administrasi negara atau tata usaha negara) berikut acaranya merupakan hal yang tak terbantahkan. Hal ini merupakan konsekuensi bila kita komitmen terhadap negara hukum.

---

[13] Di Belanda, berdasarkan Wet op de Raad van State dimungkinkan bila penundaan atau ...pan perintah pengadilan diabaikan maka tergugat dapat dikenakan sanksi berupa uang paksa ...dakan hingga harta pribadi. Hal ini untuk menegakkan supremasi hukum agar perintah pengadilan ...patuhi.

Dipindai dengan