



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Shopping forums: Pengadilan Tata Usaha Negara Indonesia [Shopping Forums: Administrative Courts in Indonesia]

Bedner, A.W.; Irianto, S.; Otto, J.M.; Wirastri, T.D.

Citation

Bedner, A. W. (2012). Shopping forums: Pengadilan Tata Usaha Negara Indonesia [Shopping Forums: Administrative Courts in Indonesia]. In S. Irianto, J. M. Otto, & T. D. Wirastri (Eds.), *Kajian Sosio-Legal [Socio-Legal Studies]* (pp. 209-240). Jakarta: Pustaka Larasan; Universitas Indonesia; Universitas Leiden; Universitas Groningen. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20630>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20630>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

SERI UNSUR-UNSUR PENYUSUN BANGUNAN NEGARA HUKUM

KAJIAN SOSIO-LEGAL

Editor

Adriaan W. Bedner
Sulistyowati Irianto
Jan Michiel Otto
Theresia Dyah Wirastri



Universiteit Leiden



university of
 groningen



UNIVERSITAS INDONESIA
veritas, probitas, iustitia



Kajian sosio-legal/ Penulis: Sulistyowati Irianto dkk. –Ed.1. –Denpasar: Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012

xiv, 246 hlm. : 24x15.5 cm.
ISBN 978-979-3790-95-4

Kajian sosio-legal

© 2012

All rights reserved

Penulis:

Sulistyowati Irianto
Jan Michiel Otto
Sebastiaan Pompe
Adriaan W. Bedner
Jacqueline Vel
Suzan Stoter
Julia Arnscheidt

Editor:

Adriaan W. Bedner
Sulistyowati Irianto
Jan Michiel Otto
Theresia Dyah Wirastri

Penerjemah:

Tristam Moelyono

Pracetak:

Team PL

Edisi Pertama: 2012

Penerbit:

Pustaka Larasan

Jalan Tunggal Ametung IIIA/11B

Denpasar, Bali 80116

Telepon: +623612163433

Ponsel: +62817353433

Pos-el: pustaka_larasan@yahoo.co.id

Laman: www.pustaka-larasan.com

Bekerja sama dengan
Universitas Indonesia
Universitas Leiden
Universitas Groningen

DAFTAR ISI

Pengantar ~ v

Pengantar editor ~ vi

Daftar isi ~ xii

Singkatan ~ xiii

Bab 1. Memperkenalkan kajian sosio-legal dan implikasi metodologisnya

Sulistyowati Irianto ~ 1

Bab 2. Aras hukum oriental

Jan Michiel Otto & Sebastiaan Pompe ~ 19

Bab 3. Suatu pendekatan elementer terhadap negara hukum

Adriaan W. Bedner ~ 45

Bab 4. Sebuah kerangka analisis untuk penelitian empiris dalam bidang akses terhadap keadilan

Adriaan W. Bedner & Jacqueline Vel ~ 84

Bab 5. Kepastian hukum yang nyata di negara berkembang

Jan Michiel Otto ~ 115

Bab 6. Pluralisme hukum dalam perspektif global

Sulistyowati Irianto ~ 157

Bab 7. Penggunaan teori pembentukan legislasi dalam rangka perbaikan kualitas hukum dan proyek-proyek pembangunan

Jan Michiel Otto, Suzan Stoter & Julia Arnscheidt ~ 171

Bab 8. *Shopping forums*: Pengadilan Tata Usaha Negara Indonesia

Adriaan W. Bedner ~ 209

Indeks ~ 241

Tentang penulis ~ 245

SINGKATAN

ADR	<i>Alternative Dispute Resolution</i>
AMDAL	Analisis mengenai dampak lingkungan
Bdk.	Bandingkan
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of Violence Against Women</i>
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
EVD	<i>Economische Voorlichtingsdienst</i>
BPN	Badan Pertanahan Nasional
HAM	Hak Asasi Manusia
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
KITLV	<i>Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde</i>
KTUN	Keputusan Tata Usaha Negara
KUA	Kantor Urusan Agama
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
PHK	Pemutusan hubungan kerja
PLN	Perusahaan Listrik Negara
PP	Peraturan Pemerintah
PNS	Pegawai Negera Sipil
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
PTTUN	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
MA	Mahkamah Agung
MDG's	<i>Millenium Development Goals</i>
RIMO	<i>Recht van de Islam en het Midden Oosten</i>
ROLAX	<i>Rule of Law and Access to Justice</i>
ROLGOM	<i>Rule of Law-Led Governance Model</i>
SASF	<i>Semi-autonomous Social Field</i>
Tipikor	Tindak Pidana Korupsi
UU	Undang-Undang
WRR	<i>Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid</i>

‘SHOPPING FORUMS’: PENGADILAN TATA USAHA NEGARA INDONESIA¹

Adriaan W. Bedner

Pendahuluan

Jika ada lembaga negara di Indonesia yang terus mengalami pasang surut pada masa sebelum dan setelah kemerdekaan, maka lembaga tersebut adalah lembaga peradilan. Pergumulan dalam bidang tata usaha negara pada masa kolonial untuk mewujudkan ‘kedamaian dan ketertiban’ dan untuk menanggapi permintaan akan adanya peradilan yang berdasarkan prinsip negara hukum membutuhkan perluasan terus-menerus dari sistem peradilan negara. Namun, proses tersebut terkendala oleh kondisi warisan kolonial dan kurangnya aparatur yang andal, sehingga pengadilan-pengadilan adat kembali memainkan peranan penting.

Situasi ini berubah setelah kemerdekaan Indonesia. Pemerintah Indonesia yang silih berganti pada rentang tahun 1950 dan 1980, telah membuat banyak pengadilan baru menggantikan pengadilan adat yang telah dihapus selama masa revolusi maupun setelah kemerdekaan. Sayangnya hal ini berakibat pada ‘penghancuran besar-besaran terhadap badan peradilan’, terkait dengan masalah kurangnya dana dan aparatur yang terlatih.² Kombinasi dari pembentukan banyaknya pengadilan yang baru dan penghancuran independensi peradilan secara sengaja di bawah pemerintahan Soekarno dan Soeharto, pada akhirnya menghasilkan situasi di mana pemulihan terhadap independensi peradilan sangat sulit dilakukan, terutama untuk kasus-kasus yang menyangkut kepentingan-kepentingan pemerintah

1 Tulisan ini merupakan terjemahan dari versi bahasa Inggris yang berjudul ‘Shopping forums: Indonesia’s administrative courts’, yang telah dimuat dalam A. Harding & P. Nicholson (eds.) (2009), *New Courts in Asia*. Oxford: Hart Publishing.

2 Lihat Pompe 2005.

(lembaga eksekutif).³

Hasilnya, semasa tahun 1970-an, para reformis mulai memikirkan pilihan-pilihan alternatif. Salah satu yang ide yang paling menonjol adalah untuk membuat pengadilan-pengadilan baru, terpisah dari sistem peradilan umum yang sudah ada, untuk menangani bidang-bidang khusus dalam hukum. Dengan demikian, kemandirian dan kekhususan harus menjadi kunci perbaikan peradilan. Hasil pertama yang terlihat jelas dari strategi ini adalah munculnya Pengadilan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya akan disingkat menjadi PTUN) yang pembentukannya diatur melalui undang-undang tahun 1986 dan mulai beroperasi pada tahun 1991. Selanjutnya diikuti oleh reformasi Pengadilan Agama (1989), Pengadilan Niaga (1998),⁴ Pengadilan Pajak (1999), Pengadilan Hak Asasi Manusia (2000),⁵ Mahkamah Konstitusi (2004),⁶ Pengadilan Tindak Pidana Korupsi/Tipikor (2005),⁷ Pengadilan Hubungan Industrial (2006) dan Pengadilan Perikanan (2007). Dalam jangka waktu dekat, pengadilan khusus untuk masalah tanah dan lingkungan hidup mungkin akan turut dibentuk.

Tulisan ini akan mengevaluasi sejauh mana PTUN telah memberikan perbaikan peradilan dalam bidang tata usaha negara. Kami akan menyajikan terlebih dahulu gambaran singkat pembentukan pengadilan tata usaha negara, dilanjutkan dengan analisa dari kinerja pengadilan tersebut. Fokus bahasan dalam tulisan ini tidak hanya terbatas pada persoalan-persoalan hukum, namun juga membahas pemulihan-pemulihan yang benar-benar ditawarkan oleh pengadilan kepada para penggugat.

Dengan dasar analisis ini maka saya berpendapat jika kompetensi pengadilan-pengadilan khusus tersebut tidak dirancang dengan matang maka berbagai akibat atau efek negatif dapat menghantui prestasi yang dapat dicapai. Persoalan ini mungkin terasa masuk akal, namun diragukan apakah kekhawatiran yang sama juga dirasakan oleh orang-orang yang turut merancang terbentuknya pengadilan-pengadilan khusus tersebut.

3 Lihat Pompe 2005: 136-141.

4 Lihat Linnan (2009).

5 Lihat Cammack (2009).

6 Lihat Hendrianto (2009).

7 Lihat Tahyar (2009).

Alasan-alasan untuk membentuk Pengadilan Tata Usaha Negara⁸

Alasan-alasan untuk membentuk PTUN tidak dapat direduksi semata-mata sebagai usaha untuk membuat sebuah lembaga yang baru, khusus dan independen. Membentuk pengadilan-pengadilan yang baru merupakan persoalan politis dan, meskipun dalam pembentukan PTUN sebagian besar reformis secara jelas menganut tujuan sebagaimana yang saya bahas pada bagian pendahuluan, aktor-aktor yang lain mengejar kepentingan-kepentingan lainnya, seperti yang akan saya paparkan melalui tulisan ini.

Meskipun demikian, ide 'ideologis' utama yang mendasari pembentukan PTUN adalah bahwa pengadilan umum dianggap tidak efektif dalam menangani tindakan-tindakan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Kompetensi pengadilan negeri terhadap masalah yang terkait dengan persoalan tata usaha negara dianggap terbatas dan mereka telah gagal untuk menjalankan kekuasaan mereka miliki secara penuh. PTUN dengan hakim-hakimnya yang memiliki keahlian khusus dianggap sebagai jawaban yang paling sesuai untuk menyelesaikan permasalahan ini. Ide semacam ini mengakar pada sejarah hukum perdata dimana PTUN dikembangkan sebagai lembaga yang digunakan untuk menangani gugatan-gugatan terhadap pemerintah. Pendekatan reformasi yudisial semacam ini dapat sampai ke Indonesia melalui ide-ide ahli hukum pada zaman kolonial.⁹

Bahkan, dapat diperdebatkan sejak awal apakah perubahan hukum merupakan cara yang paling tepat untuk menangani permasalahan-permasalahan yang diasosiasikan dengan proses litigasi yang menempatkan pemerintah sebagai pihak lawan. Tindakan yang dibawa ke pengadilan negeri atas dasar perbuatan melanggar hukum oleh negara berpotensi menghasilkan pemulihan non-finansial; misalnya: perintah untuk melakukan sebuah tindakan tertentu atau untuk menyediakan pemulihan yang cepat dalam bentuk sebuah keputusan berdasarkan pada gugatan sementara. Namun, dalam praktiknya kekuasaan-kekuasaan itu jarang atau bahkan tidak pernah dijalankan sehingga menimbulkan kesan bahwa sistem yang ada tidak memadai.¹⁰

8 Untuk keterangan lebih lanjut lihat Bedner 2001a, Bab 2.

9 Lihat Bedner 2001a: 11-15.

10 Sebuah survei dari perkara-perkara di pengadilan negeri tentang perkara perbuatan melanggar hukum oleh negara, menunjukkan bahwa kinerja pengadilan negeri lebih baik dari yang diperkirakan oleh banyak orang. Akan tetapi, dengan diangkatnya Oemar Seno Adji sebagai Ketua Mahkamah Agung pada tahun 1974, performa pengadilan negeri menurun dalam menangani perkara-perkara semacam ini (Pompe 2005: 120). Hal ini menunjukkan bahwa persoalan sesungguhnya adalah mengenai persoalan kebijakan pemerintah dan bukan mengenai keterbatasan kompetensi dari

Pemikiran semacam itu berjalan beriringan dengan cetak biru hukum untuk lembaga peradilan di Indonesia, sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang No.14/1970. Undang-undang ini menolak semua tuntutan yang dibuat oleh koalisi pengacara dan hakim yang meminta diterapkannya konsep negara hukum pada tahun-tahun pertama berkuasanya rezim Orde Baru.¹¹ Akan tetapi, UU No. 14/1970 telah mengatur terbentuknya sebuah badan khusus PTUN, meskipun jika hal itu hanya dimaksudkan sebagai pengaturan di atas kertas.¹²

Selama 16 tahun sebelum diundangkannya Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disingkat menjadi UU PTUN) pada tahun 1986, keberadaan PTUN menjadi target utama dari para reformis. Naiknya Orde Baru yang otoritarian menyingkirkan kemungkinan untuk mengajukan perubahan-perubahan yang berarti. Fakta bahwa PTUN juga disebutkan di dalam UU No.14/1970 sebagai sebuah cabang yang terpisah dari peradilan umum, telah memberikan legitimasi kepada perubahan yang sedang diusung dan hal ini membuat pemerintah semakin sulit untuk membuat jarak dengan gagasan perubahan tersebut. Selain itu, tidak semua Menteri Kehakiman yang bertugas pada masa pemerintahan Soeharto menolak pembentukan PTUN, meskipun dukungan yang diberikan juga didasari oleh berbagai macam alasan. Mochtar Kusumaatmadja, yang menjabat sebagai Menteri Kehakiman pada tahun 1973-1978, mengambil beberapa tindakan untuk mempersiapkan rancangan UU PTUN, dengan berkeyakinan bahwa kontrol yudisial atas jalannya pemerintahan pada dasarnya merupakan hal yang baik.

Ismail Saleh, Menteri Kehakiman yang akhirnya berhasil mendirikan PTUN, mungkin juga turut termotivasi oleh sentimen serupa namun dengan tujuan utama yang mungkin berbeda. Menurut Saleh, keberadaan PTUN tidak akan menjadi ancaman yang serius untuk pemerintahan Orde Baru, tetapi justru akan menjadi alat yang cukup efektif untuk menyokong keabsahannya.

Ada sedikit keraguan bahwa hal itu merupakan alasan politis utama untuk mendirikan PTUN.¹³ Baik secara internal maupun eksternal, adanya kontrol yudisial terhadap badan eksekutif akan memberikan pencitraan yang baik terhadap rezim Orde Baru, dan memungkinkan

pengadilan negeri.

11 Lihat Lev 1978: 37-71.

12 Lihat Bedner 2001a: 26-28.

13 Lihat Bouchier 1999: 233-252; Bedner 2001a: 30, 50.

terciptanya ketertiban dan pemerintahan yang taat hukum.

Perencanaan tersebut tentu berakibat pada cara PTUN dibentuk. Pertama, kompetensi dari pengadilan dan kekuasaan untuk melakukan uji hukum (*judicial review*) harus dibatasi. Kontrol pengadilan atas program pembangunan yang dianggap penting oleh pemerintah Orde Baru dikurangi, sebagaimana yang terlihat dalam beberapa kasus di mana pengadilan negeri tidak dapat menjalankan fungsinya dengan maksimal. Jangan sampai ada lagi kasus seperti kasus *Kedung Ombo* (perkara gugatan terhadap pemerintah yang dianggap telah lalai untuk memberikan kompensasi ganti rugi yang layak dalam kasus penggusuran tanah), yang berubah menjadi publisitas buruk bagi rezim Soeharto.¹⁴

Kedua, pembentukan PTUN yang terpisah merupakan jalan yang lebih baik untuk membentuk legitimasi Orde Baru. Hal ini menegaskan mengapa pemerintah akhirnya memilih untuk mendirikan PTUN secara terpisah daripada menambahkan badan khusus ke dalam peradilan negeri. Meskipun Ismail Saleh, selaku Menteri Kehakiman pada masa itu, ingin menunjukkan bahwa UU No. 14/1970 mensyaratkan perlunya pembentukan PTUN yang terpisah dari lembaga peradilan negeri, hal ini bukanlah satu-satunya jalan keluar.¹⁵ Pembentukan lembaga peradilan baru membutuhkan biaya yang mahal dan membawa sejumlah permasalahan organisasional baru, misalnya: masalah kepegawaian dan sarana perumahan untuk para pegawai tersebut. Alasan utama diperlukannya lembaga peradilan tata usaha negara yang mandiri adalah karena hal ini lebih kelihatan daripada semata-mata membentuk badan khusus dan kemudian memasukkannya ke dalam peradilan negeri. Agar Ismail Saleh dapat mewujudkan dampak penglegitimasi kekuasaan seperti yang ia cita-citakan, maka ia membutuhkan lembaga peradilan tata usaha negara yang mandiri.¹⁶

Pada akhirnya, dengan dibentuknya PTUN secara khusus maka pemerintah dapat mengontrol jumlah pengadilan yang dimaksud. Sesungguhnya, bagi banyak warga negara pembentukan PTUN merupakan sebuah kemunduran yang signifikan dalam pemberian perlindungan. Sejak pengadilan negeri tidak lagi memiliki kompetensi untuk mengadili keputusan-keputusan tata usaha negara, maka para

14 Lihat Pompe 2005: 148-153.

15 Pasal 10 ayat (1) UU No. 14/1970 menyatakan bahwa terdapat empat bentuk peradilan, yaitu Peradilan Negeri, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.

16 Seperti halnya pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, beberapa tahun kemudian.

penggugat harus membawa kasusnya ke PTUN tingkat pertama yang terletak ribuan kilometer dari tempat domisili mereka, karena pada awal pembentukannya hanya terdapat lima atau enam buah PTUN.¹⁷

Pembentukan lembaga peradilan tata usaha yang mandiri membuat pemerintah mendapatkan dukungan dari kalangan reformis, yang berpendapat bahwa pembentukan lembaga tersebut dapat membantu menciptakan hakim-hakim yang independen, memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai bidang tata usaha negara daripada para hakim peradilan negeri dan lebih tidak rentan terhadap masalah korupsi. Meskipun di satu sisi para reformis tersebut menginginkan kompetensi yang lebih luas untuk PTUN yang baru dibentuk, namun di sisi lain, mereka siap berkompromi mengenai persoalan tersebut tanpa sepenuhnya menyadari akibat-akibat yang ditimbulkan terhadap efektivitas sistem peradilan tata usaha negara itu sendiri.

Logika yang sama melatarbelakangi keputusan dimungkinkannya pengangkatan hakim-hakim ad hoc di lingkungan PTUN, walaupun keputusan ini ditentang oleh para hakim. Hakim ad hoc adalah orang-orang yang berasal dari luar lingkungan badan peradilan, yang ditunjuk untuk menjalankan tugas sebagai hakim di pengadilan yang baru dibentuk. Dengan demikian, hal tersebut akan membuka peradilan Indonesia yang pada dasarnya bersifat 'tertutup' dengan memasukkan perspektif dan keahlian lain dibandingkan yang biasanya dimiliki oleh para hakim karier.

Pada akhirnya, salah satu faktor yang menentukan dalam proses pembentukan PTUN adalah adanya program kerja sama di bidang hukum dengan pemerintah Belanda. Pentingnya kerja sama tersebut tidak terlepas dari fakta bahwa PTUN di negeri Belanda waktu itu memiliki kompetensi yang sangat terbatas, dan hal ini sejalan dengan keinginan pemerintah Orde Baru. Program kerja sama ini juga memiliki peran yang krusial terhadap pembentukan UU PTUN yang mengacu pada prosedur yang ada dalam Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara (*Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen/ AROB*). Sistem ini hanya menerima kasus berupa tindakan hukum tata usaha negara yang bersifat konkret, individual dan final. Terbatasnya kompetensi PTUN dianggap penting oleh pembuat undang-undang. Hal ini antara lain terlihat dari keengganan pembuat undang-undang untuk mengadopsi prinsip-prinsip tata usaha negara yang layak sebagai dasar untuk melakukan uji material.¹⁸

17 Dua pengadilan didirikan di Sumatra (Medan dan Palembang), dua di Jawa (Jakarta dan Surabaya) dan satu di Sulawesi (Ujung Pandang, sekarang disebut Makassar).

18 Pada akhirnya ketentuan-ketentuan ini berhasil dimasukkan melalui jalan belakang.

Tidak mengherankan jika hasil dari proses ini adalah campuran dari pembatasan dan kesempatan. Banyak pihak memiliki harapan yang besar atas hadirnya PTUN namun juga ada kekhawatiran. Komentar-komentar yang tersaji di banyak surat kabar menunjukkan kesadaran akan adanya kendala-kendala politik yang harus dihadapi oleh PTUN dan menekankan perlunya kemandirian yudisial untuk menghadapi kendala-kendala tersebut.¹⁹

Peradilan Tata Usaha Negara dalam pengaturan dan praktiknya: Persoalan-persoalan hukum

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 tindakan-tindakan 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.²⁰ 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 banjir 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.

19 Dalam sebuah survei dari komentar-komentar masyarakat yang terangkum di surat kabar pada tahun 1991 (ketika PTUN mulai beroperasi) menunjukkan bahwa harapan masyarakat terhadap lembaga peradilan itu tidaklah ekstrem.

20 Pada tahun 1993, Mahkamah Agung menerbitkan sebuah Surat Edaran (No. 1/1993) yang memperbolehkan tindakan langsung atas peraturan yang bersifat umum, juga meliputi peraturan yang lebih rendah daripada peraturan perundang-undangan, untuk diajukan ke Mahkamah Agung.

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.²¹ 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.²²

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.²³

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).²⁴

Demikian pula yang terjadi ketika PTUN berusaha untuk

21 UU PTUN pasal 1 ayat (3).

22 Lihat Bedner 2001a: 54–60.

23 Lihat Indroharto (Buku I) 1993: 68.

24 No. 16/G/1991/PTUN-Mdn.

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 menengguhkan risalah-risalah pelelangan yang dikeluarkan oleh lembaga itu. Keputusan-keputusan PTUN semacam ini selanjutnya ditolak oleh Mahkamah Agung.²⁵

Kisah serupa juga terjadi mengenai pembatasan masa pengajuan gugatan. Meskipun batas waktu pengajuan gugatan relatif cukup lama (90 hari), hal ini jelas-jelas ditujukan untuk menghalangi timbulnya ketidakpastian pemerintahan. Jalannya roda pemerintahan akan bermasalah jika gugatan atas keputusan tata usaha negara (selanjutnya disingkat menjadi KTUN), yang pada umumnya menjadi dasar bagi tindakan pemerintah selanjutnya, dapat diajukan kapanpun.

Namun, baik pendapat semacam itu ataupun adanya pasal tentang pembatasan masa pengajuan gugatan tidak dapat menghalangi para hakim – melalui beberapa kasus yang mereka tangani – untuk mencoba membuat doktrin-doktrin baru yang dapat memberikan kekuasaan tidak terbatas untuk menghindari unsur pembatasan waktu. Contoh kasus yang paling ekstrem adalah *Dahniar dll melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional*.²⁶ Dalam perkara ini, para hakim diminta untuk membatalkan akta jual beli yang dikeluarkan pada tahun 1967 mengenai sebidang tanah di daerah Jakarta Pusat. Akta jual beli itu melibatkan serangkaian KTUN. Keputusan tata usaha negara yang pertama dikeluarkan pada tahun 1972 mengenai sertifikat kepemilikan tanah, dan hanya KTUN yang terakhirlah, tentang izin penggunaan tanah (SIPPT), yang memenuhi unsur batas waktu pengajuan gugatan (90 hari). Akan tetapi, PTUN tetap menerima perkara tersebut dengan berpendapat bahwa jika pemerintah mengeluarkan sebuah keputusan yang masih berkaitan dengan keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan sebelumnya, maka seluruh ‘rangkain’ keputusan tersebut dapat dianggap sebagai satu kesatuan dalam pengajuan gugatan. Seperti pada perkara lainnya, putusan ini kemudian ditolak oleh Mahkamah Agung.²⁷

25 Lihat Bedner 2001a: 72–74.

26 No. 10/G/1991/PTUN-Jkt.

27 No. 5K/TUN/1992. PTUN tidak selalu sependapat dengan PTUN dalam menangani perkara-perkara semacam ini, tetapi dalam banyak kasus mereka tidak mengubah

Satu-satunya area perluasan kompetensi yang diperbolehkan oleh Mahkamah Agung adalah mengenai hukum pertanahan. Pada umumnya hukum pertanahan tidak termasuk dalam kompetensi PTUN karena tidak memenuhi syarat sebagai KTUN. Ide ini tentu tidak berasal dari contoh AROB Belanda. Keputusan dalam hukum pertanahan biasanya berbentuk sertifikat-sertifikat tanah dan akta-akta terkait, yang biasanya menunjukkan hubungan keperdataan. Sebagai akibatnya, PTUN seharusnya tidak menangani kasus-kasus semacam ini. Akan tetapi, alih-alih menyerahkan perkara-perkara yang memiliki unsur keperdataan kembali ke pengadilan negeri, PTUN justru memilih untuk menangani sendiri perkara-perkara itu. Mahkamah Agung sampai saat ini masih memperbolehkan hal tersebut.²⁸

Kompetensi PTUN perlahan-lahan juga telah dikurangi di beberapa area, terutama yang menyangkut perkara-perkara yang diambil dalam banding administratif. Menurut pasal 48, keputusan-keputusan demikian terbuka untuk proses uji PTUN. Perkara-perkara itu mendominasi perkara Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (selanjutnya disingkat PTTUN) di Jakarta, yang juga menjadi tempat berlokasinya Pengadilan Pajak dan P4P. Namun, baik sengketa pajak maupun perburuhan saat ini telah diselesaikan melalui kompetensi pengadilan khusus lainnya. Pengadilan Pajak dibentuk melalui UU No. 9/1994 (selanjutnya diubah dengan UU No. 14/2002), sementara Pengadilan Hubungan Industrial yang menangani sengketa-sengketa perburuhan dibentuk melalui UU No. 2/2004. Kondisi ini memunculkan kritik tajam dari para pendukung PTUN. Selain melontarkan keberatan atas pelanggaran terhadap struktur sistem peradilan Indonesia,²⁹ mereka juga berpendapat bahwa pencabutan sebagian kompetensi PTTUN Jakarta – terutama dalam hal sengketa perburuhan – akan berdampak pada berkurangnya jumlah perkara di PTTUN.³⁰

Singkat kata, kecenderungan PTUN untuk memperluas kompetensi tidak berhasil dilakukan. Mahkamah Agung secara konsisten menolak keputusan-keputusan yang melewati batas-batas kompetensi

putusan PTUN tersebut (Bedner 2001a: 53–92).

28 Salah satu penjelasannya adalah bahwa Mahkamah Agung memilih untuk menyelesaikan perkara daripada mengembalikan perkara tersebut yang disertai dengan pertanyaan-pertanyaan hukum ke pengadilan negeri dan PTUN. Hal ini juga akan sulit diterangkan kepada penggugat. Akan tetapi, dari sudut pandang kompetensi, hal ini bukan merupakan kebijakan yang bijaksana (Bedner 2001a: 169–70).

29 Lihat Lotulung 1996: 28–31.

30 'Perkara Perburuhan masih mendominasi Peradilan TUN', (<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=12073&cl=Berita>). Menurut panitera PTTUN Jakarta, sekitar 80% dari total perkara yang mereka tangani adalah mengenai sengketa perburuhan.

PTUN, kecuali dalam perkara-perkara di bidang hukum pertanahan. Ditanganinya perkara pertanahan oleh PTUN telah menciptakan masalah kompetensi yang serius antara PTUN dengan pengadilan negeri, yang akhirnya menghasilkan ketidakpastian hukum bagi orang-orang yang berperkara.

Akibat dari perkembangan demikian adalah jumlah perkara yang ditangani oleh PTUN hanya sedikit dan sebagian besar dari perkara-perkara tersebut adalah tentang hukum pertanahan. Menurut perkiraan seorang hakim PTUN, 95% dari seluruh perkara yang mereka tangani adalah perkara mengenai masalah pertanahan,³¹ dan sebenarnya perkara-perkara tersebut seharusnya ditangani oleh pengadilan negeri. Hakim-hakim PTUN yang bertugas di berbagai kota besar seperti Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Makassar dan Medan mungkin masih memiliki perkara yang cukup, namun tidak demikian halnya dengan hakim-hakim yang bertugas di kota-kota yang lebih kecil seperti Denpasar, Kupang dan Jayapura. Di kota-kota yang lebih kecil tersebut, PTUN dihadapkan pada kelangkaan jumlah perkara.³² Hal ini dapat berimplikasi pada seluruh aspek kinerja peradilan dan situasi psikologis mereka, seperti yang diungkapkan oleh salah seorang hakim yang saya wawancarai pada tahun 2000: 'Saya senang memancing... Tetapi, jika kamu tidak memiliki hobi apapun, misalnya memancing, tenis, olah raga lainnya, dll, maka kamu bisa stres. Kamu hanya duduk menunggu seharian di kantor.'³³

Oleh karena itu, kita mungkin dapat memahami mengapa PTUN terus berusaha untuk mencoba mencari perkara-perkara baru, dan mengabaikan putusan-putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung. Hal ini jelas terlihat dari daftar perkara. Belakangan ini PTUN kembali mencoba memperluas kompetensi mereka melalui perkara Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL),³⁴ keputusan untuk mengulang prosedur tender, keputusan untuk membangun jalan, keputusan penggunaan dana pemerintah daerah untuk pembelian mobil baru bagi anggota dewan perwakilan daerah, keputusan untuk menaikkan tarif parkir.³⁵

31 Wawancara dengan hakim PTTUN, Juni 2007.

32 Jumlah perkara untuk wilayah Denpasar pada rentang tahun 2006-2008 adalah 18, 16, dan 11 perkara; untuk wilayah Kupang adalah 17, 14, dan 21, dan untuk wilayah Jayapura adalah 6, 10, dan 13. Data dikumpulkan oleh hakim PTUN Maftuh Effendi dan Irfan Fachruddin. Jumlah perkara untuk wilayah Denpasar juga dapat diakses melalui internet di: <http://ptundenpasar.net/Direktori%20Putusan.html>.

33 Wawancara dengan hakim PTUN Bandung, Juli 1999.

34 Lihat Wijoyo (2004).

35 Lihat 'PTUN Jakarta Perintahkan PLN Tunda Tender Ulang', *Kompas* 1-8-2000,

Kondisi tersebut diperburuk dengan status yang tidak jelas dari yurisprudensi di Indonesia. Meskipun di semua negara *civil law* yurisprudensi yang dihasilkan oleh pengadilan tertinggi secara efektif mengikat atau setidaknya dijadikan acuan kuat oleh pengadilan-pengadilan di bawahnya, beberapa hakim di Indonesia telah mengembangkan teori yang lain. Para hakim ini berpendapat bahwa Indonesia bukanlah negara *common law* dan dengan demikian hakim-hakim tidak terikat oleh yurisprudensi atau preseden.³⁶ Akan tetapi, sebagian besar hakim itu mungkin akan menerima perkara tertentu yang dihasilkan oleh Mahkamah Agung sebagai sebuah yurisprudensi yang mengikat – setidaknya secara informal – terhadap perkara-perkara yang telah dua kali diputuskan dengan menggunakan penafsiran yang sama. Oleh karena itu, para hakim tidak merasa terikat dengan perkara-perkara yang kemudian ditolak dalam proses kasasi. Hal ini menjelaskan mengapa Mahkamah Agung pada tahun 2005 menerbitkan sebuah buku yurisprudensi mengenai beberapa putusan tentang subjek penafsiran dan semuanya terkait masalah kompetensi. Buku ini mungkin telah menghalangi munculnya penyimpangan-penyimpangan yang ganjil dari doktrin-doktrin penafsiran kompetensi. Namun, persoalan penafsiran kompetensi mungkin hanya dapat diselesaikan dengan melakukan perluasan kompetensi yang cukup besar di lingkup PTUN.

Bahkan, Paulus Lotulung selaku Ketua Muda Mahkamah Agung bidang Tata Usaha Negara tahun 2009 menjanjikan adanya penambahan kompetensi. Ketika ditanya mengenai konsekuensi dari ditanganinya sengketa perburuhan di pengadilan hubungan industrial, profesor Lotulung mengatakan bahwa PTUN tidak perlu mengkhawatirkan hal demikian karena ia membayangkan PTUN akan mendapatkan kompetensi untuk menangani semua perkara yang melibatkan perbuatan pemerintah yang melanggar hukum. Rencana ini yang seyogianya akan secara kuat mendorong perluasan kompetensi PTUN harus diwujudkan melalui pembentukan undang-undang yang baru di bidang tata usaha negara.³⁷ Akan tetapi, banyak pihak mengkhawatirkan

'Kalangan DPR tak Setuju Dana APBN untuk OPIC', *Kompas* 4-8-2000, 'Sidang Lapangan Perambahan TNGL Hakim Dihadang Massa', *Kompas* 6-3-2000, 'Soal Dana Yatim Piatu: 43 Pengacara PTUN-kan Gubernur dan DPRD Sumsel', *Kompas* 13-10-2000 and 'Pemda –DPRD akan Naikkan Tarif Parkir', *Kompas* 16-5-2002.

36 Seperti yang sudah saya paparkan di dalam tulisan yang berjudul '*Administrative Courts in Indonesia*', Mahkamah Agung sendiri yang harus bertanggung jawab atas ketidak-konsistenan yang dilakukan dalam memutuskan perkara (Bedner 2001a: 216-217). Lihat juga Pompe 2005: 428-438.

37 Wawancara: Paulus E. Lotulung; Hakim PTUN Tak Usah Takut Kehilangan Perkara', *Hukumonline* 17-1-2006 (<http://www.hukumonline.com/detail>).

bahwa rancangan undang-undang ini tidak dapat disetujui dalam waktu dekat karena adanya masalah tentang model dasar dari rancangan undang-undang tersebut. Sebagai akibatnya, PTUN mungkin akan terus secara kreatif membuat perluasan kompetensi.³⁸

Kekuasaan uji material

Pasal 53 UU PTUN menyebutkan adanya tiga alasan untuk melakukan uji material: pertama, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; kedua, penyalahgunaan wewenang; dan ketiga, kesewenang-wenangan. Jika kita membandingkan aturan ini dengan peraturan AROB Belanda maka terdapat satu perbedaan besar: peraturan AROB juga memasukkan 'prinsip-prinsip dasar administrasi yang baik'. Dalam notulensi rapat perumusan UU PTUN antara anggota DPR dan pemerintah, terlihat bahwa pemerintah menyetujui jika PTUN menerapkan prinsip-prinsip tersebut. Namun, karena alasan politis mereka tidak menginginkan prinsip-prinsip dasar administrasi yang baik dimuat secara eksplisit sebagai salah satu alasan untuk melakukan uji material. Jika hal ini dilakukan maka dapat memancing perlawanan dari kekuatan-kekuatan politik tertentu dan pada akhirnya dapat menghambat pengesahan rancangan UU PTUN.³⁹

PTUN sejak awal telah meminta diterapkannya prinsip-prinsip dasar administrasi yang baik sebagai alasan untuk melakukan uji material, dengan menggunakan daftar terinci yang disusun oleh Indroharto sebagai pedoman,⁴⁰ yang termuat di dalam bukunya yang terkenal mengenai peradilan tata usaha negara. Mahkamah Agung sejauh ini telah menerapkan dua prinsip yang ada di dalam daftar tersebut: kehati-hatian dan kesetaraan.⁴¹ Dalam beberapa wawancara yang saya lakukan pada tahun 1994, semua hakim yang bersangkutan menyatakan persetujuannya agar PTUN memiliki kompetensi untuk

asp?id=14224&cl=Wawancara).

38 Menurut Direktur Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, Wicipto Setiadi, rancangan UU PTUN yang baru telah dikembangkan melalui kerja sama dengan Lembaga Pembangunan dari Jerman, GTZ, dan karena rancangan UU yang baru dibuat berdasarkan hukum tata Negara di Jerman maka di dalam rancangan UU tersebut termuat beberapa ketidaksesuaian dengan UU PTUN yang ada. Persoalan ini harus diselesaikan terlebih dahulu sebelum rancangan UU yang baru dapat diajukan ke tahap selanjutnya (diskusi dengan penulis, September 2006).

39 Lihat Bedner 2001a: 42.

40 Hal ini meliputi kehati-hatian formal, *fair play*, pertimbangan hukum, kepastian hukum formal, kepastian hukum substantif, kepercayaan, kesetaraan, kehati-hatian substantif dan proporsionalitas.

41 No. 10/K/TUN/1992 (Nov. 1994, 6, *Gema Peratun*).

menerapkan daftar dari prinsip-prinsip administrasi yang baik yang dibuat oleh Indroharto, secara penuh.

Masalah yang timbul adalah sedikitnya keseragaman mengenai penafsiran atau penerapan prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik. Mahkamah Agung telah gagal memandu pengadilan-pengadilan di tingkat bawah dalam melakukan penafsiran. Mahkamah Agung hanya mengeluarkan putusan-putusan yang didalamnya memasukkan penerapan dari kedua prinsip di atas dan tidak dengan prinsip-prinsip lainnya serta tidak pernah mengeluarkan panduan berupa surat edaran pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut.⁴² Oleh karena itu, tidak mengherankan jika sifat kebaruan dari bahasan ini telah menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Namun, keberagaman penafsiran tersebut mungkin membuat kita bertanya-tanya apakah hakim-hakim yang bersangkutan sesungguhnya paham akan tujuan dari penerapan prinsip-prinsip tersebut. Sebagai contoh, dalam sebuah kasus di PTUN Bandung para hakim yang menangani kasus membatalkan sebuah KTUN atas dasar '*fair play*'.⁴³ Prinsip *fair play* didefinisikan oleh Indroharto sebagai berikut: pejabat yang menerbitkan keputusan tidak akan berusaha untuk mencegah kemungkinan seseorang yang berkepentingan untuk mendapatkan keputusan yang menguntungkannya.⁴⁴ Hakim yang menangani perkara tersebut justru menafsirkan prinsip *fair play* menjadi 'semua kemungkinan yang ada yang dapat digunakan oleh warga negara untuk melindungi kepentingannya tidak akan dihalangi oleh tindakan-tindakan formal sesuai dengan hukum yang dibuat oleh pemerintah.' Jika kita melihat masalah ini dengan lebih seksama maka hal ini memiliki arti pelarangan total bahkan terhadap tindakan-tindakan sah yang dilakukan oleh pemerintah. Persoalan serupa lainnya dalam hal penafsiran adalah tentang prinsip kepercayaan dan prinsip didengarkan keterangan.⁴⁵

Namun, terlepas dari jalinan komunikasi yang bermasalah antara pengadilan yang lebih tinggi dengan pengadilan-pengadilan di bawahnya, kita berharap agar masalah ini dapat diselesaikan di masa mendatang – baik melalui kursus-kursus maupun publikasi

42 Lihat juga Pompe 2005: 252–255.

43 No. 54/G/BPTUN-Bdg./1993.

44 Indroharto (Buku II) 1993: 179.

45 Prinsip 'didengar keterangannya' maksudnya: pejabat negara yang bersangkutan harus memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk memberikan keterangannya, sebelum pejabat negara tersebut mengambil sebuah keputusan yang mungkin dapat merugikan pihak yang berkepentingan tersebut. Pada prinsip ini bahkan mungkin dapat diterapkan *contra legem* (Bedner 2001a: 99-100; Hamidi 1999: 146-156).

putusan-putusan. Para hakim tidak memiliki kepentingan untuk mempertahankan penafsiran semacam itu, karena hal ini tidak dapat memperluas lingkup diskresi mereka. Akan tetapi, kesempatan untuk melakukan penafsiran di atas telah dihilangkan oleh undang-undang.

Perkembangan yang perlu diapresiasi adalah dibentuknya UU PTUN No. 32/2004 yang merupakan amandemen terhadap UU tahun 1986 dengan memasukkan prinsip-prinsip dasar administrasi yang baik sebagai alasan melakukan uji material. Hal ini menegaskan perkembangan praktik yudisial sejak masa awal didirikannya PTUN. Prinsip-prinsip dasar administrasi yang baik tidak didefinisikan di dalam UU No. 32/2004, namun hakim juga tidak memiliki diskresi untuk menafsirkan prinsip-prinsip tersebut. Penjelasan prinsip-prinsip dasar administrasi yang baik justru mengacu pada UU No. 28/1999 tentang Anti Korupsi yang didalamnya dimasukkan enam prinsip dasar administrasi yang baik, yang sebelumnya tidak dikenal dalam praktik peradilan tata usaha negara. Hanya dua dari enam prinsip tersebut yang sesuai dengan prinsip yang dibuat oleh Indroharto: prinsip kepastian hukum dan prinsip proporsionalitas. Prinsip-prinsip lainnya merupakan prinsip yang masih baru untuk praktik PTUN, yaitu: pemerintahan yang disiplin, keterbukaan, profesionalisme, akuntabilitas.⁴⁶

Selain keseragaman penafsiran yang belum tercapai, penerapan prinsip-prinsip tersebut dalam konteks PTUN juga terlihat sulit untuk dilakukan. Ini disebabkan karena penerapan keenam prinsip tersebut dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) memiliki tujuan yang berbeda dengan UU PTUN, yaitu untuk pengurusan internal dari negara, bukan mengatur hubungan eksternal dengan warga. Sebagai contoh, kita dapat membandingkan definisi prinsip proporsionalitas dalam UU PTPK dan UU PTUN. Di satu sisi, dalam UU PTPK prinsip proporsionalitas mengacu pada proporsionalitas antara dampak dari keputusan yang digugat dengan tujuan yang ingin dicapai. Di lain sisi, prinsip proporsionalitas dalam Penjelasan UU PTPK didefinisikan sebagai: proporsionalitas adalah prinsip yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban dari penyelenggara negara. Definisi itu bukan merupakan definisi yang jelas

46 Prinsip 'kepentingan publik', yang juga dicantumkan dalam Penjelasan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, telah dikeluarkan dari daftar. Alasannya mungkin adalah, jika PTUN bisa menerapkan prinsip ini sebagai dasar dilakukannya uji material maka uji material yang dilakukan akan menjadi uji hukum 'sepenuhnya' atas efektivitas dari KTUN yang bersangkutan, daripada hanya sebagai 'pengetahuan tambahan'. Perancang amandemen UU PTUN tampaknya tidak mempertimbangkan perkembangan dalam praktik PTUN, tetapi mereka jelas-jelas telah memastikan bahwa kompetensi yang luas tidak akan diberikan kepada PTUN.

dan mengatur persoalan yang berbeda.

Karena terbatasnya ketersediaan data, tidak dapat diketahui dengan jelas bagaimana perubahan-perubahan itu diselesaikan. Ini berarti bahwa perkembangan penafsiran yang konsisten dari prinsip-prinsip tersebut harus dimulai dari awal dan dalam kondisi yang kurang menguntungkan dibandingkan tahun 1991. Pada masa itu, setidaknya tersedia informasi mengenai pelaksanaan prinsip-prinsip administrasi yang baik dengan merujuk pada perkembangan penerapannya di negeri Belanda.

Kemampuan pengadilan memberikan pemulihan yang efektif

Penundaan

Salah satu perkembangan penting dalam UU PTUN untuk para pencari keadilan dalam perkara gugatan melawan negara adalah dimasukkannya pengaturan mengenai perintah pengadilan. Walaupun dalam hukum acara perdata dikenal kemungkinan untuk melakukan gugatan tambahan dalam perkara-perkara pelanggaran oleh pemerintah, kesempatan ini nyaris tidak pernah digunakan. Diperbolehkannya pengajuan permintaan penundaan pelaksanaan keputusan yang digugat sebagaimana yang diatur dalam pasal 67 tampaknya dapat memperkuat posisi para penggugat.

Meskipun penggugat meminta penundaan, keputusan yang digugat tidak lantas kehilangan keabsahannya. Hal ini dapat menjadi permasalahan yang serius dalam perkara-perkara di mana keputusan yang digugat mengizinkan tindakan pemerintah yang tidak dapat dibatalkan, atau hanya dapat dibatalkan dengan risiko kerugian yang besar atau sangat sulit untuk dilakukan. Sebagai contoh, perintah pembongkaran atau penggusuran yang sering dibawa ke PTUN untuk dimintakan penundaan.⁴⁷

Namun, tidak hanya perintah-perintah semacam itu yang telah ditunda. Dalam tahun-tahun pertamanya, PTUN telah mengembangkan praktik penundaan yang cenderung mirip dengan kebijakan memperluas kompetensi, yang dilakukan secara besar-besaran. Menanggapi situasi itu, Mahkamah Agung berusaha mencegah tendensi tindakan PTUN untuk mengabulkan penundaan. Persoalan utama yang menggarisbawahi praktik semacam ini adalah karena pasal 67 UU PTUN tidak dirancang dengan cukup jelas. Pasal ini menyatakan bahwa penundaan dari keputusan yang digugat tetap dilakukan sampai pengadilan mengeluarkan putusan yang berkekuatan hukum

47 Lihat Bedner 2001a: 112.

tetap. Persoalannya, perkara-perkara yang menyertakan penundaan di dalamnya sering melewati tahapan banding dan kasasi, dan oleh karena itu biasanya akan memakan waktu lebih dari dua tahun. Penundaan akhirnya menjadi senjata yang dahsyat yang digunakan untuk memberikan keuntungan bagi para hakim atau beberapa penggugat.

Meskipun demikian, Mahkamah Agung telah berhasil memberikan batasan bagi para hakim PTUN dalam hal mengeluarkan penundaan. Melalui Surat Edaran No. 2/1991 hal.VI-2a Mahkamah Agung memberikan kuasa kepada hakim ketua sidang untuk membatalkan perintah penundaan. Dalam *Tanumihardja melawan PLN*, Mahkamah Agung menyatakan bahwa jika PTUN memutuskan untuk menolak gugatan maka hakim ketua sidang berkewajiban untuk membatalkan penundaan.⁴⁸

Namun, batasan lainnya yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung mengenai perintah penundaan tidak ditaati secara konsisten oleh para hakim PTUN. Pedoman No. 051/Td./TUN/III/1992 yang menyatakan bahwa permintaan penundaan bisa diserahkan paling lambat bersama dengan pembelaan tergugat, telah beberapa kali dilanggar.⁴⁹ Mahkamah Agung pada praktiknya sulit untuk mengontrol hal ini karena hanya sedikit atau bahkan nyaris tidak ada perkara (seperti yang dimaksud di atas) yang dibawa ke tahap kasasi. Hal serupa juga terjadi dalam pertimbangan yang melandasi perintah penundaan. Dalam banyak perkara para hakim mengabulkan penundaan tanpa memberikan pertimbangan sama sekali, atau hanya memberikan keterangan seperti 'karena perkara belum sepenuhnya jelas'⁵⁰ atau 'karena belum terbukti jelas dalam pemeriksaan persiapan di mana letak kesalahan kedua belah pihak'.⁵¹

Penjelasan utama dari ketidaktertiban hakim PTUN pada tingkat pertama dalam memberikan perintah penundaan adalah karena, dalam beberapa perkara, dikeluarkannya perintah semacam itu menjadi tujuan utama pihak penggugat. Alasan yang sederhana karena hal

48 No. 15K/TUN/1992. Sepertinya putusan MA ini diikuti secara umum. Hal ini tidak mengherankan jika kita mempertimbangkan bahwa salah satu alasan penting bagi hakim untuk mengesampingkan batasan kompetensi atau batasan pemberian pemulihan adalah perilaku hakim yang tidak layak – misalnya: mereka telah menerima suap dari salah satu pihak yang berperkara. Dalam perkara-perkara di mana mereka telah mengabulkan perintah penundaan karena telah menerima suap, maka biasanya hakim akan memastikan bahwa pihak yang telah memberikan suap akan memenangkan perkara. Dengan demikian, tidak akan sampai melakukan pembatalan perintah penundaan.

49 Lihat misalnya: No. 140/G/1992/PTUN-Jkt.

50 No. 140/G/1991 /PTUN-Jkt.

51 No. 45/G/1993/PTUN-Jkt.

tersebut dapat meningkatkan posisi tawar salah satu pihak. Sebagai contoh, dalam kasus di Bandung, pihak pengembang dianggap oleh pihak Walikota telah melanggar batas rencana pembangunan karena memperbesar ruang bawah tanah sampai ke bawah trotoar. Karena perintah pembongkaran di tempat telah dihapus oleh perintah penundaan, maka penggugat dapat menyelesaikan masalah ini dengan cara membuat perjanjian dengan pihak kecamatan.⁵²

Dalam perkara-perkara lainnya, perintah penundaan memberikan ruang bagi penggugat untuk melakukan tindakan-tindakan pada waktunya sebelum perkara yang digugat mulai berlaku. Ini pada umumnya terjadi pada perkara penggusuran di mana 'peluang pemberian waktu ekstra' yang disediakan oleh perintah penundaan dapat digunakan oleh penggugat untuk menyelamatkan harta miliknya, menyadari bahwa ia pada akhirnya tidak dapat memenangkan perkara. Pada masa awal berdirinya PTUN, ketika mereka masih mengklaim kompetensi atas risalah yang dikeluarkan oleh Kantor Lelang Negara (lihat penjelasan di atas), pemilik dari properti yang akan dilelang juga membawa kasusnya ke PTUN dengan alasan yang sama. Misalnya, pemilik salon kecantikan (yang usahanya bangkrut) disarankan agar ia yang menjual sendiri salonnya demi mendapatkan harga yang lebih baik dan menghindari pelelangan. Hal ini dapat ia lakukan jika ia berhasil mendapatkan perintah penundaan dari PTUN.⁵³

Bagaimanapun juga, penundaan merupakan sebuah jalan pemulihan yang menarik untuk banyak penggugat dalam PTUN, dan para hakim sangat sadar akan hal ini. Kontrol hierarkis atas penggunaan perintah penundaan bersifat tidak langsung atau bahkan tidak ada. Sebagai akibatnya, praktik penundaan tidak dilakukan secara konsisten atau berhati-hati dan biasanya hakim tidak memberikan alasan yang cukup untuk perintah penundaan yang mereka keluarkan. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika banyak tergugat cenderung tidak menaati perintah penundaan dan sering menimbulkan pelanggaran, seperti yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.

Isi Putusan

Meskipun penggunaan penundaan memiliki nilai tambah bagi pihak penggugat, proses pemulihan lainnya yang bisa ditawarkan oleh PTUN cenderung terbatas. Seperti yang sudah saya bahas dalam bagian awal

52 Wawancara dengan salah seorang pegawai dari penggugat, Oktober 1994.

53 Sebuah fakta ia sampaikan mengenai kecurangan dalam prosedur lelang, yaitu bahwa kesepakatan-kesepakatan di bawah tangan biasanya sudah dibuat oleh para peserta lelang (Wawancara dengan salah seorang pegawai dari penggugat, Oktober 1994).

dari tulisan ini, perbedaan utama yang muncul setelah didirikannya PTUN adalah bahwa PTUN dapat memerintahkan tergugat untuk mencabut keputusan yang digugat, sementara dalam perkara tindakan pelanggaran oleh pemerintah hanya berujung pada pemberian ganti rugi. Namun, karena pengadilan negeri memberikan penafsiran yang sangat luas kepada konsep kerugian maka kompetensi yang mereka miliki dalam hal tersebut menjadi setara dengan kompetensi PTUN.⁵⁴

Jika kita tidak membaca pasal 116 dengan cermat maka akan menimbulkan kesan bahwa PTUN tidak memiliki cukup kompetensi, dalam hal hanya terbatas pada perintah pencabutan atau pembatalan atas keputusan yang disengketakan. Jika tergugat menolak untuk memenuhi kewajiban tersebut maka PTUN dapat menyampaikan penolakan ini kepada atasan tergugat. Namun, PTUN tidak dapat tergantung secara hukum kepada atasan tergugat, karena jika tergugat tetap mengabaikan putusan pengadilan selama empat bulan maka KTUN yang disengketakan itu 'tidak mempunyai kekuatan hukum lagi'.⁵⁵

Perkembangan penting yang ada dalam lingkup PTUN adalah penafsiran pasal 116 ayat (9) yang memperbolehkan PTUN memerintahkan tergugat untuk membuat keputusan baru. Dalam bukunya, Indroharto berpendapat bahwa hakim dapat memberikan panduan kepada tergugat ketika membuat keputusan baru, dengan cara menetapkan bahwa keputusan yang baru itu harus dibuat sesuai dengan pertimbangan dalam putusan yang dikeluarkan oleh hakim.⁵⁶

Mengingat kecenderungan umum PTUN untuk memperluas kompetensi mereka, maka tidak mengherankan jika PTUN telah menafsirkan pendapat Indroharto tersebut dengan lebih luas lagi.

54 Hal ini lebih merupakan persoalan teknis, di mana pada prinsipnya pengadilan negeri bisa mengizinkan ganti rugi dalam bentuk non-finansial. Bahkan, ada beberapa preseden dimana pengadilan negeri menghancurkan keputusan-keputusan pemerintah atas dasar perbuatan melanggar hukum oleh negara, misalnya: izin mendirikan bangunan (No. 278/1953 dalam *Yurisprudensi Indonesia Tentang Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Penguasa (Onrechtmatige Overheidsdaad): Tahun 1950 s/d Tahun 1977* ed. C. Ali (Bandung: Binacipta, 1978) atau perintah penggusuran (No. 95/K/Sip/1962 in *Yurisprudensi Indonesia Tentang Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Penguasa (Onrechtmatige Overheidsdaad): Tahun 1950 s/d Tahun 1977*, ed. C. Ali (Bandung: Binacipta, 1978). Contoh-contoh lainnya dapat ditemukan dalam kumpulan-kumpulan perkara yang sama.

55 UU PTUN pasal 116 ayat (2). Persoalan ini mengangkat semua jenis permasalahan mengenai konsekuensi dari pembatalan. Tidak dapat diketahui dengan pasti apakah sebuah keputusan harus diasumsikan tidak pernah dikeluarkan atau justru harus dianggap berlaku sampai peraturan tersebut kehilangan kekuatannya. Hal ini memiliki konsekuensi-konsekuensi yang penting untuk menentukan kerugian karena belum ada doktrin-doktrin hukum yang telah dikembangkan mengenai hal ini.

56 Indroharto (Buku I) 1993: 245-246.

Para hakim tidak akan membuat keputusan baru untuk menggantikan keputusan yang digugat, namun dalam beberapa kasus mereka telah benar-benar merumuskan apa yang harus menjadi isi KTUN yang baru kepada tergugat.⁵⁷

Terkadang para hakim itu sendiri tidak memahami konsekuensi yang ditimbulkan dari putusan mereka yang membatalkan keputusan yang digugat. Dengan demikian, dalam putusan yang diapresiasi banyak pihak, *Tempo melawan Menteri Penerangan*, PTUN Jakarta tidak hanya memerintahkan tergugat untuk membatalkan pencabutan izin penerbitan (SIUPP) majalah *Tempo*, namun juga memerintahkan agar tergugat menerbitkan kembali SIUPP yang baru. Tampaknya para hakim tidak menyadari bahwa pembatalan pencabutan izin penerbitan tersebut dengan sendirinya akan mengembalikan keberlakuan SIUPP yang dicabut. Sesungguhnya hal ini bukan hal yang serius, namun pada akhirnya hal-hal ini akan menjadi persoalan jika kita mempertimbangkan berapa banyak permasalahan yang muncul dalam hal penerapan putusan PTUN, seperti yang akan saya paparkan di bawah.

Ganti rugi dan rehabilitasi

Dengan perlawanan yang cerdas dari Ismail Saleh, yang berhasil meloloskan pengaturan mengenai ganti rugi dengan memberikan informasi yang kurang akurat kepada anggota DPR, pasal yang mengatur mengenai ganti rugi dalam UU PTUN tahun 1986 memiliki lingkup yang sangat terbatas.⁵⁸ Ganti rugi diatur dalam pasal 97 ayat (10) yang tidak mengatur banyak selain menetapkan bahwa hal ganti rugi akan diatur lebih lanjut melalui peraturan pemerintah (PP). Peraturan pemerintah yang dimaksud kemudian disahkan dalam waktu singkat, namun isinya ternyata hanya ‘pepesan kosong belaka’: jumlah ganti rugi dibatasi hanya sampai Rp 5 juta, yang pada tahun 1991 bernilai sekitar USD 2.000 dan saat ini nilai ini hanya setara dengan USD 530. Gugatan lebih lanjut yang diajukan tergugat terhadap kerugian harus diterima oleh pengadilan negeri. Pendek kata, ketidakmampuan PTUN untuk ‘membayarkan kompensasi’ atas kerugian yang terjadi merupakan contoh lain dari efektifnya pengurangan perlindungan warga negara dari tindakan pemerintah. Kali ini dengan membuat prosedur yang rumit dan berbelit-belit.⁵⁹

57 Lihat No. 04/G/TUN/1994/PTUN-Smg; No. 25/G/PTUN-Bdg./1993; No. 06/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

58 Lihat Bedner 2001a: 47.

59 Jauh lebih sulit untuk menghitung jumlah kerugian yang diderita karena

Setelah membaca pasal 117 dan 121 ayat (2) tentang rehabilitasi bagi PNS yang berhasil memenangkan gugatan (untuk mendapatkan rehabilitasi) atas pemutusan hubungan kerja, kita mendapatkan kesan bahwa pembuat undang-undang dalam hal ini telah menyediakan perlindungan, berbeda halnya dengan ganti rugi. Pasal-pasal tersebut menyediakan prosedur detil untuk mengembalikan PNS yang telah di PHK secara melawan hukum ke posisi awalnya dan juga aturan-aturan yang jelas mengenai ganti rugi. Dapat kita bayangkan bahwa prosedur ini tidak menjadi preferensi bagi pemerintah pada saat itu, dan Ismail Saleh sangat menentang keberlakuannya. Namun dalam hal ini, DPR telah kebal dan tidak menggubris argumen yang ia lontarkan.⁶⁰ Menyadari bahwa ia tidak dapat mempertahankan rancangan undang-undangnya, Saleh kemudian berusaha membuat batasan mengenai rehabilitasi melalui jalan belakang dengan mengeluarkan PP No. 32/1991. Bertentangan dengan UU PTUN yang memberikan ketentuan mengenai ganti rugi penuh, peraturan subordinat ini menetapkan pengaturan ganti rugi sebesar Rp 2 juta yang harus diberikan kepada penggugat jika ia tidak bisa dikembalikan ke posisi awalnya. Dengan jumlah ganti rugi yang amat terbatas maka pemerintah dapat menghindari pemberian rehabilitasi secara penuh.

Kemampuan pengadilan memberikan pemulihan yang efektif: Pelaksanaan gugatan

Sebagai ringkasan, PTUN telah menyediakan perluasan perlindungan bagi warga negara dalam hal pemberian ganti rugi. Namun, terlepas dari hal ini PTUN tidak memberikan lebih banyak perlindungan dibandingkan pengadilan negeri. Dengan pengaturan kompetensi yang semakin rumit dan secara efektif membatasi akses (terhadap pengadilan), pemerintah sepertinya telah mengurangi posisi pencari keadilan.

Namun, tidak berarti bahwa PTUN tidak dapat memberikan perlindungan sama sekali. Pertama, melalui keberadaan dan jarak pandangnya PTUN telah mendorong adanya tindakan pencegahan bagi pejabat negara supaya tidak digugat ke pengadilan. Dalam beberapa kasus hal ini telah menghasilkan perubahan prosedural, seperti dikeluarkannya kewajiban bagi instansi pemerintahan agar terlebih dahulu menyerahkan keputusan TUN yang mereka buat ke bagian

permasalahan-permasalahan yang telah disebutkan di atas, dalam menentukan waktu sebuah keputusan yang disengketakan harus dianggap telah kehilangan konsekuensi-konsekuensi hukumnya.

60 Lihat Bedner 2001a: 47.

biro hukum sebelum menerbitkan keputusan tersebut. Demikian pula, sejumlah pejabat negara menyatakan kepada saya – dalam kerangka penelitian yang lain – bahwa setelah disahkannya UU PTUN mereka menjadi lebih berhati-hati dalam menerbitkan keputusan-keputusan. Akan tetapi, pertanyaannya kemudian: sejauh mana PTUN memberikan rasa keadilan dalam kasus-kasus perorangan? Apakah PTUN telah mengabulkan/menerima gugatan dengan cara yang konsisten dan apakah hal ini kemudian diikuti dengan pengeksekusian hak-hak penggugat?

Pertanyaan pertama adalah seberapa sering PTUN telah menerima gugatan yang diajukan oleh penggugat. Sayangnya, data-data yang dibutuhkan untuk menjawab pertanyaan itu tidak dapat ditemukan dengan mudah. Website Mahkamah Agung saat ini telah dilengkapi dengan mesin pencari perkara, namun tidak memberikan data yang cukup untuk bisa menjawab pertanyaan tersebut. Oleh karena itu, saya harus mengandalkan data yang saya kumpulkan sendiri pada awal tahun 90-an dan data mengenai PTUN Bandung yang terkompilasi dalam penelitian yang dilakukan Irfan Fachruddin.⁶¹ Hal ini mengindikasikan bahwa pengajuan gugatan dalam prosedur peradilan tata usaha negara merupakan upaya yang tidak dapat diduga/diperkirakan akhirnya, tetapi tidak sia-sia, dalam rangka mendapatkan pemulihan dari perbuatan melanggar hukum oleh negara.

Data di bawah ini akan menunjukkan bahwa penggugat masih memiliki kesempatan untuk memenangkan kasusnya di PTUN tingkat pertama. Meskipun kepentingan politik selama pemerintahan Orde Baru jauh berlawanan dengan (posisi) PTUN, namun agar PTUN dapat mempertahankan eksistensinya maka mereka harus berani berhadapan dengan pejabat-pejabat negara. Menolak semua gugatan yang diajukan akan menimbulkan kesan bahwa PTUN tidak berani melakukan tindakan apapun. Hal ini tercermin dari jumlah perkara yang dimenangkan oleh penggugat di PTUN Jakarta, Bandung dan Semarang antara tahun 1991 dan 1995. Tabel 10.1 menunjukkan hasil dari perkara-perkara yang diajukan ke PTUN, sejauh perkara-perkara tersebut telah diputus pada tahun 1995.

61 Lihat Fachruddin 2004.

Tabel 10.1. Hasil dari perkara di PTUN yang telah diputus pada tahun 1995

Pengadilan	Jumlah perkara	Perkara yang ditarik kembali oleh penggugat	Diselesaikan	Dinyatakan tidak dapat diterima atau melewati batas waktu	Ditolak	Dikabulkan
Jakarta	73	7	15	21	14	16
Bandung	45	23	7	4	6	5
Semarang	64	15	7	27	10	5
Total	182	45	29	52	30	26

Jika kita melihat jumlah gugatan yang diterima dibandingkan dengan jumlah kasus seluruhnya maka kesempatan penggugat untuk memenangkan kasus tidak terlalu besar, hanya sekitar 15%. Meskipun demikian, jika kita mengurangi jumlah total perkara dengan perkara yang ditarik kembali oleh penggugat dan yang diselesaikan, maka kita akan mendapatkan persentase yang lebih besar, yaitu mencapai hampir 25%. Jika kemudian kita turut mempertimbangkan bahwa gugatan-gugatan yang dinyatakan tidak diterima atau melewati batas waktu adalah karena benar-benar berada di luar kompetensi PTUN, maka kesimpulannya adalah jika penggugat mengajukan perkara yang benar-benar berada dalam kompetensi PTUN, ia memiliki kesempatan yang cukup besar (hampir 50%) untuk memenangkan perkara tersebut di pengadilan tingkat pertama.

Namun, hasil dari perkara-perkara yang diajukan di tingkat pertama ternyata bukan merupakan indikator yang dapat diandalkan untuk memprediksi hasil di tingkat banding. Baik penggugat maupun tergugat tidak menerima begitu saja putusan pengadilan di tingkat pertama. Hampir setengah dari total perkara yang diputus oleh PTUN tingkat pertama berujung pada proses naik banding. Tabel 10.2 memberikan gambaran dari seluruh kasus yang diajukan ke tahap banding (baik yang naik bandingnya diajukan oleh penggugat maupun tergugat).

Akan tetapi, jika kita bertitik tolak dari jumlah perkara yang benar-benar diputuskan oleh PTUN tingkat pertama atas dasar substansi perkara (kasus yang ditolak ditambah dengan perkara yang dikabulkan, lihat tabel 10.1) maka gambarannya akan jauh berbeda: dari 56 perkara yang diadili, 44 perkara diantaranya dimintakan proses banding (hampir 80%).

Tidak mengherankan jika perkara-perkara yang diputuskan pada tingkat pertama dengan mudah diajukan ke proses banding. Hampir setengah dari jumlah permohonan di tahap banding akan dikabulkan oleh PTTUN. Namun, sekali lagi, jika kita melihat hanya pada perkara-

perkara yang diputuskan berdasarkan substansi perkaranya maka ini akan menjadi mayoritas dari perkara banding.

Tabel 10.2 Kasus-kasus banding dari Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara

Pengadilan	Jumlah putusan PTUN yang dapat dimintakan banding	Jumlah perkara yang naik banding	Banding ditolak	Banding diterima
Jakarta	51	26	16	10
Bandung	15	3	2	1
Semarang	52	26	3	6
Total	118	55	21	17

Kasasi tidak sepopuler tahap banding. Namun, dalam rentang tahun 1991 dan 1995, lebih dari setengah putusan yang dikeluarkan oleh hakim banding kemudian dibawa ke Mahkamah Agung untuk proses kasasi.⁶² Jumlah perkara yang ditolak pada tahap ini berkisar 20% dan cenderung menurun dibawah 15% pada tahun 2000. Ini sepertinya mengindikasikan adanya peningkatan kepastian hukum, atau setidaknya kemampuan meramalkan hasil akhir.⁶³

Salah satu permasalahan dalam proses kasasi adalah proses ini bisa memakan waktu yang lama; bahkan permohonan kasasi dapat dijadikan sebagai sebuah strategi oleh aparat negara yang kalah dalam tahap banding untuk menunda perkara yang tidak disertai perintah penundaan. Meskipun penimbunan perkara dalam lingkup tata usaha negara di Mahkamah Agung tidak seserius yang terjadi pada kasus perdata, namun 831 perkara tata usaha negara menunggu untuk diputus pada akhir tahun 2000.

Meskipun demikian, sebuah putusan kasasi di Indonesia bukan merupakan keputusan final seperti yang mungkin kita asumsikan. Pada awalnya ditujukan sebagai sebuah langkah hukum untuk perkara-perkara luar biasa, putusan peninjauan kembali telah berkembang menjadi semacam tingkat keempat dalam sistem peradilan Indonesia. Pada rentang tahun 1991-1999, lebih dari 20% putusan tata usaha negara di tingkat kasasi diajukan ke tahap peninjauan kembali dan satu dari sepuluh permohonan tersebut dikabulkan peninjauan kembalinya. Menurut hemat saya, tidak konsistennya Mahkamah Agung dalam

62 Terdapat 167 perkara naik banding pada rentang tahun 1991-1995.

63 Data-data ini berasal dari Komisi Pengawas Pengadilan Niaga dan Persiapan Pendirian Pengadilan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2004.

memutuskan perkara lebih mengkhawatirkan dibandingkan jumlah putusan banding yang ditolak dalam tahap kasasi. Dengan demikian, hal ini akan mendorong para pihak untuk menjelajahi semua arena yang tersedia dalam melakukan langkah-langkah hukum lanjutan.

Bagaimanapun angka-angka tersebut memperlihatkan adanya indikasi bahwa penafsiran dari UU PTUN dalam perkara-perkara individual cenderung beragam pada setiap tingkat. Catatan Mahkamah Agung menunjukkan bahwa keberagaman penafsiran ini bahkan terjadi di dalam satu tingkat pengadilan. Hal ini menunjukkan ketiadaan konsistensi dalam memutuskan perkara, yang dapat menjadi salah satu indikator profesionalisme dari lembaga peradilan.

Meskipun angka-angka tersebut memberikan beberapa indikasi mengenai keadaan peradilan tata usaha negara namun angka-angka itu tidak menandakan seberapa besar kemungkinan penggugat untuk memenangkan perkaranya, apalagi sampai melihat sejauh mana PTUN menyediakan langkah hukum yang efektif berdasarkan penerapan hukum yang layak. Penilaian-penilaian hukum dari putusan PTUN tidak terlalu baik,⁶⁴ dan tuduhan-tuduhan adanya praktik korupsi dalam lembaga ini terus dikumandangkan.

Kemampuan pengadilan memberikan pemulihan yang efektif: Masalah noneksekusi

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 noneksekusi 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 noneksekusi).⁶⁵

64 Lihat Bedner 2001a: 191; Hamidi 1999: 171-173.

65 Lihat Bedner 2001a: 230-232.

Disertasi doktoral dari Irfan Fachruddin memberikan lebih banyak informasi mengenai hal ini.⁶⁶ 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 persentasekan, dapat kita simpulkan bahwa satu dari 33 penggugat memperoleh hasil akhir yang diinginkan *ab initio*.⁶⁷

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 noneksekusi menyangkut tiga perkara sertifikat tanah. Menurut narasumbernya, situasi aktual 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.⁶⁸ 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

66 Lihat Fachruddin (2004).

67 Sayangnya, tidak ada penelitian yang dapat digunakan untuk memberikan informasi mendalam mengenai bagaimana para penggugat menilai pengalaman mereka berperkara di PTUN, atau mengapa mereka pada awalnya memutuskan untuk pergi ke PTUN.

68 No. 8/G/PTUN-Bdg./1995 jo. no. 68/B/1995/PTTUN.Jkt jo. no. 285K/TUN/1995; No. 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.

eksekusi putusan PTUN tersebut melalui pengadilan negeri.⁶⁹ Dalam perkara lainnya, tergugat melakukan strategi yang sama. Perbedaannya, objek sengketa – hipotek – jelas berada di luar kompetensi PTUN.⁷⁰ 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.⁷¹ Hal ini juga diterapkan pada perkara PTUN yang menyangkut pembatalan hak pakai sementara proses hukumnya masih terus berjalan di pengadilan negeri.⁷²

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*).⁷³ 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.⁷⁴ 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

69 No. 59/G/PTUN-Bdg/1995 jo. no. 145/B/1996/PT.TUN.JKT jo. no. 240K/TUN/1997.

70 No. 42/G/PTUN-Bdg/1999.

71 Di dalam kedua perkara, tergugat tidak termasuk sebagai salah satu pihak yang berperkara pada sengketa aslinya.

72 No. 68/G/PTUN-BDG/1999 jo. no. 109/B/2000/PT.TUN.JKT jo. no. 152K/TUN/2001.

73 No. 100/G/PEN/2000/PTUN-BDG jo. no. 100/G/PTUN-BDG/2000.

74 No. 10/G/PTUN-BDG/1995 jo. no. 88/B/1995/PT.TUN.JKT jo. no. 91K/TUN/1996.

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.⁷⁷

Alasan keempat dari non-eksekusi menyangkut makna ganda dari fakta perkara. Dalam satu perkara nomor sertifikat yang didaftarkan berbeda dengan nomor sertifikat yang disengketakan.⁷⁸ Dihadapkan pada perkara yang serupa, tergugat memulai rehabilitasi administrasi dari data yang ia serahkan dan pada akhirnya ia menyerahkan sertifikat yang baru kepada penggugat.⁷⁹ Sementara itu, pada perkara ketiga putusan PTUN belum dapat dieksekusi karena rehabilitasi administrasi belum diselesaikan.⁸⁰

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.⁸¹ 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).⁸²

Singkat kata, kecuali dua perkara terakhir, responden yang diwawancara 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

75 No. 18/G/2001/PTUN-Bdg.

76 No. 62/G/PTUN-Bdg/1995.

77 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 menyesalkan keputusan mereka untuk bercerai. Jika akta itu tidak dibatalkan maka mereka harus menikah kembali.

78 No. 52/G/PTUN-Bdg./1995 jo. no. 132/B/1996/PTTUN-Jkt. jo. no. 340 K/TUN/1998.

79 No. 18/G/PTUN-Bdg./1998 jo. no. 178/B/1998/PTTUN Jkt jo. no. 359 K/TUN/1999.

80 No. 161/G.TUN/1999/PTUN-JKT jo. no. 103/B/2000/PT.TUN.JKT jo. no. 66K/TUN/2001.

81 No. 17/G/PTUN-BDG/1998 jo. no. 06/B/PT.TUN.JKT jo. no. 358K/TUN/1999.

82 No. 46/G/PTUN-Bdg/1999 jo. 66/B/2000/PT.TUN.JKT jo. 289 K/TUN/2001.

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.⁸³

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,⁸⁴ dan juru sita bertugas mengumpulkan uang denda tersebut.⁸⁵ 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.⁸⁶ 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.

Kesimpulan

Setelah lima belas tahun setelah PTUN mulai beroperasi, kesimpulan yang tidak terelakkan adalah bahwa pengadilan ini belum memberikan perbaikan-perbaikan yang diasosiasikan dengan kekhususan dan kemandirian. Sebaliknya, dengan merancang sebuah sistem yang kompetensinya tidak cukup luas ataupun selaras dengan kompetensi pengadilan negeri, pembuat undang-undang sepertinya justru malah menciptakan permasalahan peradilan. Logika politik dari keputusan rezim Orde Baru untuk mengintroduksi PTUN menjelaskan mengapa PTUN dirancang dengan kompetensi seperti itu. Akan tetapi, tidak

83 Fachruddin menyediakan sebagian besar data pada hal ini. Tiga putusan tentang penunjukkan para penggugat sebagai anggota DPRD Jawa Barat (No. 64/G/1999/PTUN-Bdg. jo. no. 69/B/2000/PTTUN Jkt. Jo. No. 207K/TUN/2001; No. 64/ PEN/G/1999/PTUN-Bdg; No. 80/G/2000/PTUN-Bdg.), satu putusan mengenai sebidang tanah (No. 18/G/PTUN-BDG/1994), satu putusan mengenai pencabutan izin mengadakan acara yang disertai suara hingar-bingar (No. 58/G/PEN/1998/PTUN-BDG and 58/G/PTUN-BDG/1998)

84 UU PTUN pasal 116 ayat (4).

85 UU PTUN pasal 39 ayat (A-E).

86 F.H. Winarta, 'Pelaksanaan Putusan PTUN dan Perwujudan *Civil Society*', *Sinar Harapan* 26-7-2004 (<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0407/26/opi01.html>).

seorang pun akan menduga bahwa untuk menyelesaikan perkara-perkara yang 'biasa' PTUN justru mempersulit hal ini sedemikian rupa.

Kelangkaan perkara telah mendorong para hakim untuk terus-menerus melakukan perluasan kompetensi dan menjadi '*shopping forums*' yang merugikan kepastian hukum. Hal ini tidak saja terlihat dari banyaknya putusan yang ditolak oleh Mahkamah Agung atas dasar gugatan yang tidak dapat diterima, namun juga dari banyaknya kasus yang ditolak pada tahap banding, kasasi dan akhirnya pada tahap peninjauan kembali. Akhir-akhir ini telah muncul beberapa perbaikan terhadap persoalan ini, namun kurangnya komunikasi yang efektif di dalam sistem peradilan telah memperlambat proses perbaikan tersebut secara signifikan. Intervensi legislatif seperti memasukkan prinsip-prinsip baru tata usaha negara yang layak daripada mengkodifikasi segala hal yang berkenaan dengan praktik PTUN justru telah menghalangi langkah-langkah perbaikan.

Permasalahan yang paling besar mungkin menyangkut persoalan kompetensi yang telah melebar pada tahap eksekusi dari putusan PTUN. Meskipun keluhan mengenai persoalan non-eksekusi sering diungkap dalam berbagai media massa di Indonesia, dan biasanya menyalahkan arogansi kekuasaan, analisa dari perkara-perkara tersebut telah menunjukkan bahwa banyak pejabat negara yang bertanggung jawab atas eksekusi tidak melakukan kewajibannya karena memiliki alasan yang layak. Seperti yang dipaparkan, sebagian besar dari perkara yang tidak dapat diimplementasikan itu menyangkut sengketa pertanahan di mana PTUN mengabaikan persoalan hukum perdata yang ada didalam perkara-perkara tersebut – terkadang putusan yang dikeluarkan oleh PTUN bahkan bertentangan dengan putusan pengadilan negeri. Bagaimanapun juga, saya meragukan bahwa penerapan sistem baru tentang denda harian (uang paksa dalam hal tidak dilaksanakannya putusan) yang dikumpulkan oleh juru sita akan memperbaiki situasi tersebut.

Gambaran ini menunjukkan bahwa tugas pertama bagi para perancang lembaga peradilan yang baru dalam suatu bidang hukum yang khusus adalah: memberikan perhatian serius dalam hal pengharmonisasian kompetensi antara lembaga yang baru dengan lembaga yang sudah ada. Dalam melakukan proses ini mereka juga harus menyadari kondisi-kondisi praktis yang dihadapi oleh para hakim. Membatasi kompetensi menjadi terlalu sempit (termasuk membatasi kompetensi untuk melakukan uji material), dan terlalu sedikitnya jumlah perkara yang ditangani, akan menyebabkan hakim menjadi rentan untuk melakukan *shopping forums*. Tidak cukupnya gaji

para hakim, penyebaran korupsi, dan kurangnya kontrol hierarkis akan memperkuat proses *shopping forums* dan akhirnya menyebabkan situasi di mana pengadilan-pengadilan justru mempersulit persoalan daripada memecahkannya.

Ini memunculkan pertanyaan apakah sebaiknya kita kembali kepada unifikasi dari sistem peradilan dengan menghilangkan PTUN. Akan tetapi, terlepas dari semua hasil pengamatan yang kurang baik mengenai kinerja PTUN, sesungguhnya PTUN telah menghasilkan prestasi-prestasi penting. Fungsi mereka sebagai sebuah simbol perlawanan atas kekuasaan negara tidak boleh diremehkan dan keberadaan PTUN telah mendorong banyak pejabat dan lembaga negara untuk menjalankan tugasnya dengan lebih hati-hati. Selain itu, rekam jejak PTUN dalam kasus-kasus di lingkup kompetensinya tidaklah buruk. Sebelum kita memutuskan untuk menghilangkan sebuah lembaga peradilan seperti PTUN, maka kita perlu melakukan kajian atas perkara-perkara yang jelas-jelas berada dalam lingkup kompetensinya.

Oleh karena itu, usulan yang paling tepat tampaknya adalah mencabut kompetensi PTUN dalam perkara di bidang pertanahan, dan di saat yang bersamaan memperluas kompetensi PTUN dengan keputusan yang bersifat umum dan kompetensi penuh untuk menetapkan ganti rugi. Jika perubahan-perubahan tersebut tidak juga memberikan perbaikan, maka sebaiknya PTUN disatukan kembali dengan lembaga-lembaga peradilan lainnya. Namun, hal itu sepertinya tidak akan terjadi dalam waktu dekat. Prediksi saya, kita akan melihat didirikannya lembaga peradilan khusus yang lain, yaitu Peradilan Pertanahan yang akan menangani tidak hanya aspek hukum perdata namun juga aspek tata usaha negara dalam sengketa pertanahan. Lembaga ini mungkin akan dilebur dengan PTUN.

Daftar pustaka

- Ali, C. (ed.) (1978), *Yurisprudensi Indonesia tentang Perbuatan Melanggar Hukum oleh Penguasa (Onrechtmatige Overheidsdaad): Tahun 1950 s.d Tahun 1977*. Bandung: Binacipta.
- Bedner, A.W. (2001a), *Administrative Courts in Indonesia: A Socio-Legal Study*. The Hague: Kluwer Law International.
- Bedner, A.W. (2001b), 'De Indonesische Bestuursrechtspraak: Een Windmolen tussen de Sawah's?', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 6 : 149–56.
- Bourchier, D. (1999), 'Magic Memos, Collusion and Judges with Attitudes: Notes on the Politics of Law in Contemporary Indonesia', dalam K. Jayasurya (ed.), *Law, Capitalism and Power in Asia: The Rule of Law and Legal Institutions*. London: Routledge.
- Cammack, M. (2009) 'The Indonesian Human Rights Court', dalam Harding, A. and P. Nicholson, *New Courts in Asia*. Oxford: Hart Publishing.
- Fachruddin, I. (2004), *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: P.T. Alumni.
- Hamidi J. (1999), 'Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia'. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hendrianto (2009) "Institutional Choice and The New Indonesian Constitutional Court." dalam Harding, A. and P. Nicholson, *New Courts in Asia*. Oxford: Hart Publishing.
- Indroharto (1993), *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Indroharto (1993), *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Buku II: Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Lev, D.S. (1978), 'Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtsstaat', *Law & Society Review* 12 (13): 37–71.
- Linnan, D. K. (2009) 'Reading the Tea Leaves in the Indonesian Commercial Court: A Cautionary Tale, But for Whom?' dalam Harding, A. and P. Nicholson, *New Courts in Asia*. Oxford: Hart Publishing.
- Lotulung, P. (1996), 'Development of the Administrative Jurisdiction on Tax Cases in Indonesia', *Indonesian Law and Administration Review* 1: 28-31.
- Pompe, S. (2005), *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*. Ithaca: Cornell Southeast Asia Program.
- Tahyar, B. (2009) 'The Politics of Indonesia's Anti-Corruption Court.' dalam Harding, A. and P. Nicholson, *New Courts in Asia*. Oxford: Hart Publishing.
- Wijoyo, S. (2004), 'AMDAL Dalam Gugatan Hukum: Studi Kasus Gugatan Terhadap AMDAL Reklamasi Pantura Jakarta', makalah dipresentasikan dalam seminar yang diselenggarakan oleh LP3ES, Jakarta, 27 Januari.