

PERKEMBANGAN HUKUM ACARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA TERKAIT DENGAN KEWENANGAN MENGADILI DAN PERMASALAHAN HUKUMNYA

Diani Kesuma
Magister Ilmu Hukum Universitas Pancasila
diani_law@yahoo.com

Abstrak

Perkembangan dalam beracara di Peradilan Tata Usaha merupakan konsekwensi dari hadirnya Undang-Undang nomor. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Salah satu konsekwensi hukum adanya perubahan paradigma kewenangan mengadili terkait Perbuatan Melawan Hukum (PMH) oleh penguasa dalam hal ini pejabat pemerintah yang dikenal dengan *Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD)* yang awalnya merupakan kewenangan Pengadilan Negeri didasarkan pada Pasal 1365 KUH Perdata adanya kerugian bersifat keperdataan yang ditimbulkan dari tindakan Pemerintah. Kemudian kewenangan mengadili Perbuatan Melawan Hukum (PMH) oleh penguasa beralih sepenuhnya berada di Pengadilan Tata Usaha Negara. Beberapa masalah hukum ditemui terkait dengan peralihan kewenangan mengadili di Peradilan Tata Usaha Negara. Mahkamah Agung menerbitkan 6 (enam) PERMA salah satunya yaitu Peraturan Mahkamah Agung RI nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD)*) Perbuatan Melawan Hukum identik dengan tuntutan ganti rugi akan tetapi berapa besar jumlah maksimal dan minimal yang dapat dituntut dalam perkara Perbuatan Melawan Hukum oleh Pejabat Pemerintah dan apakah dikenal adanya ganti rugi imaterial dan material belum terlihat adanya peraturan yang mengaturnya sebagai payung hukum kedepannya.

Kata Kunci: *Peradilan Tata Usaha, Administrasi Pemerintahan, Onrechtmatige Overheidsdaad*

Abstract

*The development of the procedure in Administration Court is the consequences from the issuance Law No 30 Year 2014 Concerning Government Administration. One of the legal consequence, there is paradigm changes of authority to adjudicate related to the Unlawful Act done by the ruler, in this matter government official which is knows as *Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD)* which previously is the authority of District Court, based on Article 1365 of Indonesian Civil Code, the loses classified as civil law as a result of government action. Further the authorization to adjudicate Unlawful Act by the government become jurisdiction of State Administration Court. Several legal problems are found related to the transition of authority to adjudicate in State Administration Court. Supreme Court has issued six (6) Supreme Court Regulations, on the regulation is Supreme Court Regulation No 2, 2019 Concerning Guidelines of dispute resolution of government action and authority to adjudicate Unlawful Act by government institution and/or officer *Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD)*. Unlawful Act is identical with the claim for compensation, however there is no regulation as the legal ground related to how much the maximum and minimum limitation could be claimed in the case related Unlawful Act by the Government officer and also whether or not there is immaterial claim in the future.*

Keywords: *Administration Court, Government Administration, Onrechtmatige Overheidsdaad*

Pendahuluan

Undang-Undang nomor. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan merupakan moment yang ditunggu-tunggu oleh Pejabat pemerintah yang melaksanakan urusan penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang dalam kurun waktu 2003-2013 banyaknya pejabat pemerintah yang dijadikan terdakwa dengan alasan tidak melaksanakan SOP (Standart Operasional Prosedur) berakibat merugikan keuangan negara. Dengan adanya pasal 21 menjadi landasan hukum yang dapat dikatakan tidak adanya lagi “ kriminalisasi bagi Pejabat Pemerintah”. Diberi kesempatan bagi Pejabat Pemerintah yang melaksanakan urusan pemerintahan untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara mengenai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah, asalkan sebelum pejabat itu berstatus tersangka sehingga dapat diselesaikan dalam ranah administrasi Selain itu banyak perkembangan dalam beracara di Peradilan Tata Usaha yang merupakan konsekwensi dari hadirnya Undang-Undang nomor. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Perkembangan suatu konsep pastilah mempunyai permasalahan hukumnya yang harus dicari jalan keluarnya. Konsep Fiktif Positif merupakan penyederhanaan administrasi sudah terlihat dampak positifnya sebagaimana dalam laporan berjudul “*Doing Business 2020*” Bank Dunia mencatat Indonesia sudah melakukan perbaikan dalam “ kemudahan berbisnis” tahun ini, skor kemudahan bisnisnya naik 1,64 poin menjadi 67,96 namun peringkatnya flat di urutan ke- 73.¹ Akan tetapi banyak pula permasalahan hukum yang dihadapi oleh warga masyarakat, sebagaimana terlihat banyaknya permohonan fiktif positif yang diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha. Belum lagi terkait dengan kewenangan mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa yang akan dibahas dalam tulisan ini.

Pembahasan

Perubahan paradigma kewenangan mengadili terkait Perbuatan Melawan Hukum (PMH) oleh penguasa dalam hal ini pejabat pemerintah yang dikenal dengan (*Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD)*) yang tadi merupakan kewenangan Pengadilan Negeri beralih sepenuhnya menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Pasal 85 Bab XIII Ketentuan Peralihan Undang-Undang nomor. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, menyatakan Pengajuan gugatan sengketa administrasi pemerintahan yang

¹ www.cbncindonesia.com/news/20191024225303-4109976 ini-penyebab-peringkat-doing-business-indonesia-mentok-di-73

sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-undang ini dialihkan dan diselesaikan Pengadilan, ayat 2 nya mengatakan Pengajuan gugatan sengketa administrasi pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum dan sudah diperiksa, dengan berlakunya Undang-undang ini tetap diselesaikan dan diputus oleh pengadilan dilingkungan peradilan umum. Dalam Pasal 85 tersebut hanya menyebutkan sengketa administrasi pemerintahan. Apakah Perbuatan Melawan Hukum dapat dikategorikan sebagai sengketa administrasi Pemerintahan? Menarik untuk dibahas untuk kasus-kasus Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa awalnya diajukan ke Pengadilan Negeri didasarkan pada Pasal 1365 KUH Perdata, adanya kerugian bersifat keperdataan yang ditimbulkan dari tindakan Pemerintah. Pasal 1365 pengaturan PMH dalam KUH Perdata menyatakan Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Pasal 1365 tersebut merupakan ketentuan umum yang harus dibuktikan lebih dahulu apakah Tindakan pejabat pemerintah yang melakukan Perbuatan Melawan Hukum yang menimbulkan kerugian tersebut adalah perbuatan sebagai penguasa atautkah sebagai pribadi ? Apakah Tindakan yang dilakukan dalam rangka menjalani penyelenggaraan administrasi negara bersifat publik atautkah Tindakan bersifat privat ? tejadilah pro dan kontra di masyarakat terhadap ketentuan Pasal 85 yang kemudian pelaksanaannya diatur lebih detail dalam Surat Edaran Mahkamah Agung RI.

Pada tahun 2019 Mahkamah Agung RI telah menerbitkan 6(enam) PERMA.terkait dengan perkembangan penanganan perkara beracara di Peradilan Tata Usaha Negara, untuk mendukung pelaksanaan tugas Hakim. Salah satunya yang akan dibahas dalam tulisan ini yaitu terkait dengan Kewenangan mengadili Perbuatan Melawan Hukum yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah. Peraturan Mahkamah Agung RI nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD)*)

Dalam Pasal 10 Bab V Ketentuan Penutup secara tegas dikatakan (mengutip) “Pada saat peraturan Mahkamah Agung ini mulai berlaku, perkara Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD)*) yang diajukan ke Pengadilan Negeri tetapi belum diperiksa, dilimpahkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara sesuai ketentuan Peraturan perundang-undangan”. Begitupula Pasal 11 secara tegas menyatakan apabila Pengadilan Negeri sedang memeriksa perkara Perbuatan Melawan

Hukum oleh Pejabat Pemerintah, maka Pengadilan Negeri harus menyatakan dirinya Tidak berwenang mengadili putusan N.O (*Niet Ontvankelijke*). Dengan adanya ketegasan PERMA tersebut warga masyarakat yang telah terlanjur mendaftarkan gugatan PMH nya ke Pengadilan Negeri apakah perkara dilanjutkan pemeriksaannya di Pengadilan Tata Usaha Negara. Tidak jelas pelimpahan tersebut secara otomatis atau warga masyarakat harus membayar biaya penjar sebagaimana pengajuan pendaftaran gugatan baru.

Dengan adanya sikap dari PERMA nomor 2 Tahun 2019 ini banyak permalahan hukum yang akan timbul dalam praktek sengketa Tata Usaha Negara khususnya perkara Perbuatan Melawan Hukum yang dilakukan oleh Badan Pejabat Pemerintah yang merugikan Warga masyarakat. Perbuatan Melawan Hukum identik dengan tuntutan ganti rugi, sedangkan tuntutan pokok dalam gugatan Tata Usaha Negara sebagaimana ketentuan Pasal 53 Ayat (1) Undang-Undang nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan Pertama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau Rehabilitasi. Tuntutan ganti rugi dalam gugatan Tata Usaha Negara bukan menjadi tuntutan pokok, sehingga besaran/jumlah ganti rugi yang diberikan tidaklah besar mengingat yang akan membayar tuntutan ganti rugi adalah Negara (APBN). Berbeda dengan gugatan perdata yang memang tuntutan pokoknya adalah ganti rugi yang tidak terbataskan asal kan Penggugat dapat membuktikan bahwa ia mengalami kerugian sejumlah yang dituntutnya dalam gugatan Perbuatan Melawan Hukum.

Terkait dengan ganti kerugian dalam sengketa Tata Usaha Negara telah ditentukan Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti rugi dan Tata cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara ditentukan secara tegas dalam Pasal 3 ayat(1) yaitu :Besarnya ganti rugi yang dapat diperoleh penggugat paling sedikit Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah), dan paling banyak Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah), dengan memperhatikan keadaan yang nyata.

Perlu dipikirkan bagaimana apabila ada putusan dari Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara seperti perkara PMH dari putusan Pengadilan Negeri Jambi No.51/PDT.G/2010/PN.JBI tanggal 6 April 2011 yang menghukum Pemerintah Republik Indonesia Cq. Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Cq. Gubernur Jambi, Cq. Walikota Jambi, Cq. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Jambi. *Onrechtmatig Overheidsdaad* Oleh

Pemerintah dari Sudut pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan² - (Tergugat I) dan Pemerintah Republik Indonesia Cq. Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Cq. Gubernur Jambi, Cq. Walikota Jambi (Tergugat II) untuk membayar kerugian kepada Penggugat sebesar Rp.3.963.164.326,- (tiga miliar sembilan ratus enam puluh tiga juta seratus enam puluh empat ribu tiga ratus dua puluh enam rupiah). Apakah tuntutan ganti rugi sejumlah Rp.3.963.164.326,- (tiga miliar sembilan ratus enam puluh tiga juta seratus enam puluh empat ribu tiga ratus dua puluh enam rupiah) harus dikeluarkan melalui APBN ? sedangkan hal itu merupakan kelalaian dari Pejabat Pemerintah yang mengakibatkan kerugian bagi warga masyarakat. Berbeda dengan Putusan no.230/G/TF/2019/PTUN-JKT yang merupakan gugatan Perbuatan Melawan Hukum yang amar putusannya mengabulkan Gugatan Penggugat dan menyatakan Tindakan-tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh Pemerintah merupakan perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintah, akan tetapi karena Penggugatnya adalah organisasi menggunakan mekanisme hak gugat organisasi maka tidak terdapat tuntutan ganti rugi. Untuk kedepannya terkait ganti rugi sudah tidak mungkin menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti rugi dan Tata cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara yang jumlah maksimal ganti rugi Rp 5 juta rupiah.

Dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan administrasi pemerintahan, badan atau Pejabat pemerintah banyak melakukan kegiatan atau perbuatan-perbuatan. Aktifitas atau perbuatan itu pada garis besarnya dibedakan kedalam dua golongan yaitu *rechts handeling* (golongan perbuatan hukum) dan *feitelijke handeling* (golongan perbuatan faktual).³ Pasal 87 Undang-Undang nomor. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan mengatakan Keputusan Tata Usaha Negara harus dimaknai sebagai penetapan tertulis yang juga mencakup Tindakan faktual. Keputusan Tata Usaha Negara sebagai Objek gugatan TUN dapat berupa Penetapan tertulis atau produk tertulis yang juga mencakup Tindakan factual dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintah. Penetapan tertulis yang menimbulkan kerugian sebagai Perbuatan Melawan Hukum dari Pejabat Pemerintah atau Tindakan faktual yang bukan berasal dari penetapan tertulis dari Pejabat Pemerintahan. Apakah APBN sudah mengganggu dana apabila adanya tindakan faktual yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah dan menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat baik materil maupun imateril

² Muhammad Adiguna Bimasakti, *Onrechtmatig Overheidsdaad oleh Pemerintah dari Sudut Pndang Undnag-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum Peratun, Volume 1 nomor 2, Agustus 2018, hlm 266

³ E.Utrech, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994, hlm 86

yang diajukan proses pemeriksaannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana gugatan Perbuatan Melawan Hukum yang didasarkan Pada Pasal 1365 KUH Perdata.

Kesimpulan

Mengenai Proses penyelesaian sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan /Pejabat Pemerintah secara hukum telah diatur secara jelas oleh PERMA RI nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD)*), akan tetapi berapa besar jumlah maksimal dan minimal yang dapat dituntut dalam perkara PMH oleh Pejabat Pemerintah dan apakah dikenal adanya ganti rugi imaterial dan material belum terlihat adanya peraturan dan belum dilakukan sosialisasi terkait masalah ini yang penting diketahui baik oleh warga masyarakat maupun oleh Badan Pejabat Pemerintah itu sendiri agar mawas diri dalam melakukan tindakan. Banyak permasalahan hukum yang ditemui yang membutuhkan payung hukum kedepannya.

Daftar Pustaka

Adiguna Bimasakti Muhammad, *Onrechtmatig Overheidsdaad oleh Pemerintah dari Sudut Pandang Undag-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum Peratun, Volume 1 nomor 2, Agustus 2018.

Utrech E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994.

www.cbncindonesia.com/news/20191024225303-4109976-ini-penyebab-peringkat-doing-business-indonesia-mentok-di-73

Undang-Undang nomor. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Mahkamah Agung RI nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD)*)

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti rugi dan Tata cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara