

**TINJAUAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA OLEH
YURISDIKSI TATA USAHA NEGARA DI INDONESIA**

***STATE ADMINISTRATION DISPUTE REVIEW BY
STATE ADMINISTRATIVE JURISDICTION IN INDONESIA***

Winasis Yulianto¹, Dyah Silvana Amalia²

¹Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Abdurachman Saleh Situbondo

²Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Abdurachman Saleh Situbondo

Email : winasis3103@gmail.com, dyah_silvana4@gmail.com

ABSTRAK

Empat kali Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, untuk selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945, melahirkan sistem *check and balances* antar lembaga negara. Sistem ini berbeda jauh bilamana dibandingkan dengan sistem sebelumnya yang meletakkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi di Indonesia. Dalam sistem *check and balances*, semua lembaga negara menjadi sejajar, mengingat tidak ada lagi lembaga tertinggi negara.

Penulisan ini mengukan permasalahan bagaimana keberadaan penugujian KTUN di N. Hasil studi bahwa pengujian KTUN DI PTUN membuat lebih rumit system pengujian penyertaan Perundang-Undangan di Indonesia.

Kata Kunci: Tata Usaha Negara, PTUN, Perundang-Undangan

ABSTRACT

Four Amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, hereinafter referred to as the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, gave birth to a system of checks and balances between state institutions. This system is very different when compared to the previous system which placed the People's Consultative Assembly as the highest institution in Indonesia. In the checks and balances system,

all state institutions are equal, considering that there is no longer a highest state institution. This writing reveals the problem of how the existence of the KTUN test in N. The results of the study are that the KTUN test in the PTUN makes the system of testing the inclusion of legislation in Indonesia more complicated.

Keywords: *State Administration, PTUN, Legislation*

PENDAHULUAN

Empat kali Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, untuk selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945, melahirkan sistem *check and balances* antar lembaga negara. Sistem ini berbeda jauh bilamana dibandingkan dengan sistem sebelumnya yang meletakkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi di Indonesia. Dalam sistem *check and balances*, semua lembaga negara menjadi sejajar, mengingat tidak ada lagi lembaga tertinggi negara.

Menurut Jimly Asshiddiqie, di tingkat pusat, kita dapat membedakannya dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu sebagai berikut:¹

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden;
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden;
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden;
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau Keputusan Pejabat di bawah Menteri.

Lembaga negara pada tingkatan Konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 43-44.

Permasyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang dipergunakan dalam dalam penelitian ini adalah yuridis normatif artinya bahwa penelitian ini mempergunakan peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primer dan bahan hukum lainnya sebagai bahan hukum sekunder dan tersier.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Lembaga negara pada tingkat konstitusi yang memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan adalah:

- a. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;²
- b. Mahkamah Agung memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang—undang terhadap undang-undang;³
- c. Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara berada di bawah Mahkamah Agung, yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- d. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan/atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan *legislative review*.
- e. Presiden, Gubernur, Bupati dan/atau Walikota dapat melakukan *ekskutif review*.

² Vide Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³ Vide Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Lembaga-lembaga tingkat kedua adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang berarti sumber kewenangannya berasal dari pembentuk undang-undang. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Oleh karena itu, pembubaran atau pengubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan peran DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan DPD. Misalnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), PPATK, Komnas Hak Asasi Manusia dan sebagainya dibentuk berdasarkan undang-undang, dan karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.

Pengaturan kewenangan mengenai lembaga-lembaga negara tersebut terdapat dalam undang-undang, tetapi pengangkatan anggotanya tetap dilakukan dengan keputusan presiden, sehingga pembentukan dan pengisian jabatan keanggotaan semua lembaga negara tersebut tetap melibatkan peran administrasi yang kekuasaan tertinggi berada di tangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden adalah kepala pemerintahan dan karena itu Presiden jugalah yang merupakan administratur negara tertinggi atau pejabat tata usaha negara yang tertinggi.

Pada tingkat ketiga adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangannya murni dari Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* presiden (*Presidential policy*). Artinya, pembentukan, perubahan ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan dan Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beskikking*.

Yang lebih rendah lagi tingkatannya ialah lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Atas inisiatif Menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggung jawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya tidak permanen dan bersifat spesifik.

Dewan, badan atau lembaga semacam ini dapat dipastikan bukan merupakan lembaga masyarakat atau swasta, sehingga tetap dapat dikategorikan sebagai lembaga pemerintah atau lembaga negara, tetapi keberadaannya tergantung kepada kebijakan pemerintah berdasarkan kebutuhan yang tidak permanen. Kadang-kadang lembaga-lembaga atau badan seperti ini diatur keberadaannya dalam Peraturan Presiden, tetapi pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Menteri. Ada juga yang pengaturan kelembagaannya terdapat dalam Peraturan Menteri dan pengangkatannya juga dilakukan dengan Keputusan Menteri. Bahkan, dapat pula terjadi bahwa pengangkatan anggota badan-badan yang diatur dengan Peraturan Menteri itu didelegasikan kepada pejabat di bawah menteri misalnya, oleh Direktur Jenderal yang bersangkutan.

Dari berbagai bentuk dan tingkatan lembaga negara di atas, ada beberapa lembaga negara tersebut di atas, ada beberapa lembaga negara yang disebut-sebut dalam UUD NRI Tahun 1945. Ada yang oleh UUD disebutkan secara tegas namanya, bentuk dan susunan organisasi sekaligus kewenangannya. Misalnya Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan ditentukan dengan jelas organisasi dan kewenangannya dalam UUD.

Ada pula lembaga negara yang tidak disebut namanya secara tegas, tetapi kewenangannya ditentukan, meski tidak rinci. Misalnya, komisi pemilihan umum tidak disebutkan dengan tegas namanya atau susunan organisasi. Akan tetapi, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan dengan tegas bahwa satu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dari empat tingkatan lembaga negara di atas,

maka dapat ditarik pemahaman bahwa di Indonesia terdapat tiga kewenangan, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Namun demikian, pembagian tiga kewenangan tersebut secara tegas. Artinya, satu kewenangan tidak berdiri sendiri. Misalnya kewenangan membuat undang-undang ada di DPR, tetapi untuk membuat Undang-Undang harus dengan persetujuan dengan Presiden. Presiden dapat pula menolak untuk mengundangkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui antara DPR dan Presiden. Demikian pula kewenangan presiden dalam menyusun Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara, presiden harus mendapat persetujuan DPR. Bilamana DPR tidak menyetujui RAPBN yang diajukan presiden, maka Presiden harus menggunakan APBN tahun yang lalu.

Demikian pula dalam kewenangan yudikatif, presiden memiliki kewenangan untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Dalam hal Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi presiden harus mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung. Mengapa presiden harus mendengarkan pertimbangan Mahkamah Agung bilamana presiden akan memberikan grasi dan rehabilitasi, karena grasi dan rehabilitasi memiliki muatan hukum. Sedangkan dalam hal presiden memberikan amnesti dan abolisi, presiden harus mendengarkan pertimbangan DPR. Mengapa presiden harus mendengarkan pertimbangan DPR, karena persoalan amnesti dan abolisi lebih bermuatan politik

Dari berbagai lembaga negara di atas, salah satu lembaga yang memiliki kekuasaan kehakiman adalah Mahkamah Agung. Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk mengadili perkara di tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama,

lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dari empat lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung di atas, badan lingkungan peradilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan peradilan yang relatif baru mengingat lingkungan peradilan Tata Usaha Negara baru dibentuk pada tahun 1986, yaitu dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Sistem kontinental yang mempengaruhi sistem hukum Indonesia, menempatkan peradilan administrasi sebagai salah satu unsur penting dalam negara hukum. Dikemukakan oleh Yuslim, bahwa perbedaan pokok antara sistem hukum kontinental dan sistem hukum anglosaxon dalam praktek bernegara ialah dalam negara yang mengikuti sistem hukum kontinental mengenal peradilan administrasi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Sedangkan negara dengan sistem anglo saxon tidak mengenal peradilan administrasi. Prinsip *equality before the law* dalam sistem hukum anglo saxon menghendaki perlakuan yang sama terhadap warga negara dan penyelenggara negara.⁴

Pengadilan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya disingkat menjadi PTUN) memiliki kewenangan untuk memeriksa memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh pejabat atau badan tata usaha negara baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Kewenangan ini berkembang sejalan dengan praktek penyelenggaraan

⁴ Yuslim, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 7

pemerintahan yang juga semakin luas dan timbulnya lembaga negara yang mendukung terlaksananya pemerintahan.⁵

Dalam dasar pertimbangan pembentukan PTUN, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan:

- a. bahwa negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, serta tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dengan para warga masyarakat;
- b. bahwa dalam mewujudkan tata kehidupan tersebut, dengan jalan mengisi kemerdekaan melalui pembangunan nasional secara bertahap, diusahakan untuk membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur di bidang Tata Usaha Negara, agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih, serta berwibawa, dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat;
- c. bahwa meskipun pembangunan nasional hendak menciptakan suatu kondisi sehingga setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan, dalam pelaksanaannya ada kemungkinan timbul benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional;
- d. bahwa untuk menyelesaikan sengketa tersebut diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan,

⁵ Ibid:-

kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat;

Pembentukan PTUN di atas merupakan komitmen Pemerintah Republik Indonesia untuk melindungi setiap warga negara dari tindakan semena-mena pejabat Tata Usaha Negara. Pembentukan PTUN merupakan angin segar bagi masyarakat, mengingat pembentukan PTUN pada saat berkuasanya pemerintahan Orde Baru. Pembentukan PTUN merupakan upaya Pemerintah Republik Indonesia untuk menguji sengketa Tata Usaha Negara. Menurut Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang dimaksud Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa Pengujian KTUN oleh Hakim PTUN, didasarkan atas KTUN. Hal ini menambah rumitnya sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia. Tidak kurang dari empat sistem pengujian peraturan perundang-undangan. Hal ini ditambah lagi dengan pengujian KTUN oleh PTUN membuat lebih sederhana umumnya sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Berdasarkan kesimpulan di atas, dapat direkomendasikan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia harus segera diatur dengan ketentuan yang lebih sederhana.

DAFTAR PUSTAKA

buku:

- Bernard Arief Sidharta, Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 2000., KSIMPULN DAN REKOMENDASI
- Burhan Ashshofa, Metode Penelitian Hukum, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- Jimly Asshiddiqie, Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- Nuryanto A Daim, Hukum Administrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara, Laksbang, Surabaya, 2014.
- Paulus Effendi Lotulung, Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun), Salemba Humanika, Jakarta, 2013.
- Ridwan HR., Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2003
- Rochmat Sumitro, Peradilan Tata Usaha Negara, Refika Aditama, Bandung, 1998.
- SF. Marbun dan Mahfud MD., Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, 1987.
- Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi, Alumni, Bandung, 1997.
- Soetandyo Wignyo Subroto, Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya, ELSAM dan HUMA, Jakarta, 2002.
- Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia, Kencana, Jakarta, 2011.
- Victor Yaved Neno, Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Wicipto Setiadi, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1994.

Yuslim, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.