

PERLUASAN KEWENANGAN MENGADILI (*IUDICIALIS*) PERADILAN TATA USAHA NEGARA TERHADAP PERJANJIAN KEBIJAKSANAAN (*BELEIDSOVEREENKOMST*)

Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta
Email: laurensiusarliman@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.55292/hxk3a519>

Abstract

One means of government that is considered important is the policy agreement (beleidsovereenkomst). There are 3 (three) variants of the Policy Agreement, viz: cooperation under public law (publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst), agreement regarding the use of authority based on public law (Publiekrechtelijke bevoegdhedenovereenkomst) and policy agreements based on private law (privaatrechtelijke beleidsovereenkomst). It is necessary to study the possibility of expanding the authority to try the Administrative Court against the policy agreement and its implementation when a third party (a person or civil legal entity) feels disadvantaged regarding the policy agreement or its implementation through factual actions, legal actions or the occurrence of acts against government law.

Keywords: *Policy Agreement, expansion of judicial powers, administrative court*



@ 2023 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

Abstrak

Salah satu sarana pemerintahan yang dianggap penting adalah perjanjian kebijaksanaan (*beleidsvereenkomst*). Ada 3 (tiga) varian dari Perjanjian Kebijaksanaan, yaitu: *Publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst*, *Publiekrechtelijke bevoegdhedenovereenkomst* dan *Privaatrechtelijke beleidsvereenkomst*. Perlu dikaji kemungkinan perluasan kewenangan mengadili Peradilan Tata Usaha Negara terhadap perjanjian kebijaksanaan tersebut maupun terhadap implementasinya manakala ada pihak ketiga (seseorang atau badan hukum perdata) yang merasa dirugikan terdapat perjanjian kebijaksanaan tersebut maupun pelaksanaannya melalui tindakan faktual, tindakan hukum maupun terjadinya perbuatan melawan hukum pemerintah.

Kata kunci: *Perjanjian kebijaksanaan, perluasan kewenangan mengadili dan Peradilan Tata Usaha Negara,*

Pendahuluan

Keberadaan suatu peradilan tata usaha negara dalam arti struktural- institusional maupun fungsional di sebuah negara merupakan amanat dari negara hukum (*rechtsstaat*). Kehadiran fungsi penyelesaian sengketa tata usaha negara di sebuah negara juga bahkan kian diperlihatkan sebagai sesuatu yang urgen di negara-negara hukum (*rule of law*) dalam tradisi *common law*. Artinya, meskipun tak berwujud sebagai sebuah institusi yang secara struktural-institusional berdiri sendiri, negara-negara *common law* pun juga menghadapi permasalahan-permasalahan kian meningkatnya sengketa-sengketa antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai implikasi kian menguatnya peranan pemerintah di negara-negara tersebut. Hanya saja, implikasi dari dianutnya *the unity of jurisdiction* dalam sistem peradilan di negara-negara yang bertradisi *common law*, penyelesaian sengketa-sengketa administratif tak dilakukan melalui sebuah institusi peradilan tata usaha negara yang berdiri sendiri dan

hanya menjadi bagian dari lingkungan peradilanannya yang bercorak “umum.” diselesaikan oleh Ombudsman atau oleh tribunal-tribunal yang khusus dibentuk secara *ad hoc* dalam menyelesaikan sengketa-sengketa administratif.

Landasan sistem peradilan negara dalam menjalankan kekuasaan kehakiman berdasarkan yurisdiksi atau *separation court system based on jurisdiction*¹. Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.²

Kewenangan menyelesaikan sengketa di lingkungan peradilan tata usaha negara sesungguhnya mengalami pengurangan maupun penambahan sejak peradilan tata usaha negara secara institusional berfungsi secara efektif tahun 1991.

Salah satu hal yang mengurangi kompetensi absolut peradilan tata usaha negara adalah berlakunya teori *oplossing*. Berdasarkan teori tersebut, sebuah Keputusan Tata Usaha Negara yang sebenarnya terletak di ranah Hukum Administrasi, namun karena beririsan dengan perbuatan hukum perdata yang dilakukan pemerintah, menyebabkannya tak lagi berada di ranah kewenangan mengadili peradilan tata usaha negara. Teori *oplossing* tersebut telah menjadi kaidah hukum yang berasal dari yurisprudensi Putusan Mahkamah Agung Nomor 252.K/TUN/2000 dimana Majelis Hakim menyatakan “Segala keputusan

¹ M. Yahya Harahap, 2016, Hukum Acara Perdata, Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan, Cetakan Keenambelas, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 181.

² H. Yodi Martono Wahyunadi, Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia, artikel dalam: https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/berita/daftar_artikel/Kompetensi%20Pengadilan%20Tata%20Usaha%20Negara%20Dalam%20Sistem%20Peradilan%20Di%20Indonesia.pdf (diakses tanggal 17-8-2023).

tata usaha negara yang diterbitkan dalam rangka menimbulkan perjanjian *a quo*, maupun diterbitkan dalam kaitannya dengan pelaksanaan isi bunyi perjanjian itu *an sich*, ataupun merujuk pada suatu ketentuan dalam perjanjian (kontrak) yang menjadi dasar hubungan hukum antara kedua belah pihak, negara dalam arti Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.”³

Beberapa tahun setelah peradilan tata usaha negara berfungsi dilakukan pengkhususan untuk penyelesaian sengketa-sengketa pajak dengan dibentuknya Peradilan Pajak berdasarkan UU No. 14 Tahun 2002 tentang Peradilan Pajak yang sebelumnya diawali dengan didirikannya Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP) melalui UU No. 17 Tahun 1997. Pengkhususan penyelesaian sengketa pajak untuk sengketa administrasi perpajakan itu berdampak terhadap dikeluarkannya penyelesaian sengketa pajak dari Peradilan Tata Usaha Negara karena sudah dibentuk peradilan khusus perpajakan tersebut. Kini, terjadi diskursus terhadap urgensi dikeluarkannya sengketa administrasi kepabeanan dan cukai dari Peradilan Tata Usaha Negara untuk juga diserahkan menjadi kewenangan Peradilan Pajak sebagai peradilan administrasi khusus.

Di sisi lain, kini juga ada penambahan kompetensi absolut peradilan tata usaha negara untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang terjadi karena adanya tindakan faktual (*feitelijke handeling*) dan perbuatan melawan hukum pemerintah (*onrechtsmatighsoverheidsdaad*) berdasarkan Perma No. 2 Tahun 2019 yang berupaya untuk menjabarkan ketentuan yang terdapat pada Pasal 87 angka 1 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (untuk selanjutnya disebut UUAP), meskipun tidak secara eksplisit ada delegasi peraturan perundang-undangan dalam UUAP terkait penyelesaian

³ Paulus Rudy Calvin Sinaga dan Anna Erliyana, Relevansi Teori Oplossing dalam Penanganan Sengketa Terkait Keputusan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, artikel dalam Jurnal Konstitusi, Volume 19, Nomor 2, Juni 2022, hal 432

sengketa yang terjadi karena adanya tindakan faktual maupun perbuatan melawan hukum pemerintah. Selama ini kontrak-kontrak pemerintah (*bestuurscontracten*) diselesaikan oleh peradilan umum untuk perkara perdata dengan argumentasi adanya unsur hak privat yang disengketakan di antara pihak pemerintah dengan seseorang atau badan hukum perdata, di samping itu juga disebabkan kedudukan pemerintah dalam kasus-kasus semacam itu yang dianggap bertransformasi menjadi subyek hukum privat sebagai konsekuensi dari kontrak yang ditandatanganinya. Pertanyaan berikutnya, dalam hukum administrasi negara juga dikenal perjanjian mengenai kewenangan pemerintah (*beleidsvereenkomst bevoegdheden*) yang merupakan perjanjian mengenai penggunaan kewenangan antara badan/pejabat pemerintah yang membuatnya dan di dalamnya tidak unsur hak privat. Perlu pemikiran untuk membuat pilihan kebijakan yang tepat guna meletakkan pada kompetensi absolut lembaga peradilan yang berwenang untuk mengadili sengketa yang timbul akibat perjanjian mengenai kewenangan pemerintah semacam itu. Keterbatasan yurisdiksi yang dimiliki PTUN dapat menjadi kendala yang menghambat mimpi kesejahteraan yang hendak dicapai Indonesia.⁴

Rumusan Masalah

Pembahasan terhadap perkembangan kompetensi peradilan tata usaha negara sebagaimana diuraikan di atas, merekomendasikan pembahasan atas permasalahan menyangkut perluasan kewenangan mengadili peradilan tata usaha negara terhadap perjanjian kebijaksanaan terkait perjanjian kerjasama berdasarkan hukum publik (*publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst*) dan perjanjian mengenai penggunaan kewenangan pemerintah (*beleidsvereenkomst bevoegdheden*).

⁴ Eko Prasetyo, Perluasan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pelayanan Publik (Sebuah Kajian Perbandingan), Tesis pada Fakultas Syaria'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, hal. 11, tidak diterbitkan, 2019.

Perjanjian Kebijaksanaan Sebagai Instrumen Pemerintahan

Salah satu sarana pemerintahan yang dianggap penting adalah perjanjian kebijaksanaan (*beleidsovereenkomst*). Perjanjian kebijaksanaan dapat dikualifikasikan secara kategoris sebagai bentuk tindakan administrasi. Pengertian dari Tindakan Administrasi menurut UUAP yang setelah itu disebut sebagai tindakan, ialah tindakan pejabat negara atau pejabat administrasi negara lainnya, yang tujuannya untuk melakukan atau menghentikan tindakan tertentu dalam rangka pengendalian administrasi. Pengaturan yang ada kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan dimaksudkan pada ayat 1 meliputi hak dan kewajiban pegawai negeri, instansi pemerintah, kebijaksanaan, pengurusan dan tata usaha direksi, keputusan direksi, tindakan administratif, pembinaan serta pengembangan pengurusan administrasi, dan juga adanya sanksi administratif.⁵

Berkaitan dengan perjanjian kebijaksanaan (*beleidsovereenkomst*), de Haan, dkk.⁶ menyebutkan tipologi perjanjian kebijaksanaan terdiri dari:

1. *Publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst*

Biasanya dibuat dalam rangka pembentukan kerja sama antar organ atau badan-badan dan dalam rangka penyerahan kewenangan. Perlu dibedakan antara kerja sama materiil di antara badan-badan yang diarahkan oleh perjanjian (*materiele samenwerking tussen de openbare lichamen zelfgerichte overeenkomst*), dan hubungan koordinasi kebijaksanaan (*betrekking op coördinatie van beleid*). Keduanya memiliki sumber yang berbeda.

⁵ Yunita Nur Khasanah, Sabiila Yasarhah dan Yuli Febrianti, Analisis Yuridis Tindakan Administrasi Pemerintah Terhadap Pemblokiran Akses SABH (Studi Putusan PTUN Jakarta Nomor 199/G/TF/2022/PTUN.JKT), artikel dalam Jurnal Hukum dan HAM Wara Sains Vol. 1, No. 02, Desember, (2022): 60.

⁶ P De Haan, Drupsteen dan Vernhout., 1989, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat, deel 1, Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium*, Kluwer, Deventer, 1986: hal. 352 – 357 sebagaimana disadur oleh W. Riawan Tjandra, 2023, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, hal.52-53.

2. *Publiekrechtelijke bevoegdhedenovereenkomst*

Perjanjian penggunaan kewenangan yang dibuat antara pemerintah dan rakyat. Pemerintah dalam hal ini menggunakan instrumen perjanjian menurut hukum privat untuk membatasi kewenangannya bertindak sesuai dengan perjanjian yang dibuat dengan rakyat.

3. *Privaatrechtelijke beleidsvereenkomst*

Dalam hal ini pemerintah melalui perjanjian kebijaksanaan mencoba merealisasikan tujuan kebijaksanaan (*beleidsdoeleinden*). Pemerintah memiliki kebebasan untuk menggunakan instrumen hukum privat guna menyelenggarakan kepentingan-kepentingan publik.

Tak jarang, perjanjian kebijaksanaan diperlukan manakala pemerintah menganggap perlu membatasi kewenangan diskresinya dalam rangka menyelaraskan kepentingan publik dengan kepentingan subyek hukum privat guna memperlancar pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan di bidang tertentu.⁷

Ditinjau dari klasifikasi dari perjanjian kebijaksanaan pemerintah sebagaimana diuraikan di atas, pemerintah bisa menggunakan sarana perjanjian dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, yaitu *pertama*, perjanjian Kerjasama menurut hukum publik (*publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst*). perjanjian kerjasama ini dibuat apabila badan/pejabat pemerintah menghendaki dilakukannya kerjasama antar organ atau antar badan pemerintahan. Perjanjian semacam ini dapat digunakan untuk melakukan penyerahan wewenang tertentu dari organ/badan pemerintahan tertentu kepada organ/pemerintahan yang lain. Contoh perjanjian Kerjasama semacam itu bisa dilihat dari perjanjian Kerjasama antara Pemda Provinsi Jawa Tengah

⁷ W. Riawan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, Jakarta, 2023, hal. 52.

dengan Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: 119/6354/POLPP/XI/2022 Nomor: 119/03597/2022 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Perlindungan Masyarakat Dan Penegakan Peraturan Daerah Dan/Atau Peraturan Kepala Daerah Di Wilayah Perbatasan.

Objek perjanjian kerja sama tersebut adalah peraturan daerah/kepala daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat di wilayah perbatasan. Ruang lingkup perjanjian kerja sama ini meliputi: a. Penanganan Gangguan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat; b. Penanganan Peredaran Makanan, Minuman, dan Obat-Obatan Ilegal; c. Pengawasan dan Pengendalian Peredaran Hewan Ternak; d. Pengawasan Aktivitas Pertambangan Mineral dan Batubara; e. Pengawasan Pajak Daerah; f. Penanganan Limbah dan Lingkungan Hidup; g. Patroli Terpadu; h. Pengawasan Cukai Hasil Tembakau Ilegal; i. Penanganan Pandemi dan Penyakit Menular; j. Peningkatan Kapasitas dan Pemberdayaan SDM; k. Penanganan Pengaduan; l. Pemberdayaan Satlinmas dan potensi masyarakat lainnya sesuai kearifan lokal; m. Penanganan Kebakaran; dan n. Pertukaran Informasi.

Kedua, perjanjian penggunaan wewenang pemerintahan (*publiekrechtelijke Bevoegdhedenovereenkomst*). Perjanjian ini dibuat apabila badan/pejabat pemerintahan yang satu bermaksud untuk memperjanjikan penggunaan kewenangan pemerintahan yang saling berkaitan antar kewenangan badan/pejabat pemerintahan yang satu dengan badan/pejabat pemerintahan yang lain. Perjanjian itu dibuat bisa dalam rangka untuk mewujudkan harmonisasi dan sinkronisasi kewenangan antar badan/pejabat pemerintahan dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Contoh dari perjanjian yang kedua ini adalah Nota Kesepahaman Nomor: 100.4.7/437/SJ Nomor 1 Tahun 2023 Nomor: NK/1/I2023 yang dibuat antara

Menteri Dalam Negeri, Kepala Kepolisian RI dan Jaksa Agung RI terkait penanganan laporan atau pengaduan masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pemberian informasi. Pada intinya, Nota Kesepahaman ini digunakan sebagai instrumen antar ketiga lembaga tersebut untuk membuat kesepakatan terkait pelaksanaan koordinasi, tindak lanjut dan sosialisasi oleh APIP dan APH dalam penanganan laporan atau pengaduan.

Ketiga, Perjanjian Kebijaksanaan menurut hukum privat (*Privaatrechtelijke beleidsovereenkomst*). Perjanjian ini lazimnya dilakukan antara Pemerintah dengan seseorang/badan hukum perbata terkait permasalahan tertentu. Perjanjian semacam inilah yang disebut sebagai menjadikan kebijakan publik sebagai obyek perjanjian (*palam facere consilium quod est pactum*). Hakikat perjanjian kebijaksanaan menurut Laica Marzuki adalah terutama menjadikan perbuatan perjanjian yang diadakan oleh badan atau pejabat tata usaha negara selaku sarana perwujudan kebijakan pemerintah (*de overeenkomst als beleidsovereenkomst*).⁸

Ketiga jenis perjanjian kebijaksanaan tersebut berbeda bentuk dan karakter hukumnya dengan tindakan pemerintah yang membuat perjanjian biasa menurut hukum perdata dengan obyek yang lazim dalam hukum privat, yaitu jual beli, sewa menyewa, dan perjanjian pengadaan barang/jasa pemerintah. Konsekuensi dari perjanjian semacam ini adalah kedudukan pemerintah dan akibat hukum yang ditimbulkan terletak di ranah hukum keperdataan yang tunduk pada kompetensi absolut peradilan umum untuk perkara perdata. Hal itu disebabkan tindakan hukum keperdataan dari pemerintah itu tidak dijalankan oleh organ pemerintahan, tetapi oleh badan hukumnya (*dat het civielrechtelijk handelen van de overheid niet geschiedt door "bestuursorgaan", maar door "rechtspersonen"*).⁹

⁸ W.Riawan Tjandra, Op.Cit., hal.52.

⁹ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara (edisi revisi), Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018, hal. 214.

Tabel 1. Perbedaan Perjanjian Kebijaksanaan dengan Perjanjian Pemerintah Menurut Hukum Perdata

Perjanjian Kebijaksanaan (<i>Beleidsvereenkomst</i>)	Perjanjian Pemerintah Menurut Hukum Perdata (<i>Civielrechtelijke Bestuursvereenkomst</i>)
Pemerintah tetap berkedudukan sebagai subyek hukum publik	Pemerintah bertindak sebagai subyek hukum privat
Akibat hukum yang timbul terletak di bidang hukum publik	Akibat hukum yang timbul terletak di bidang hukum perdata
Obyek perjanjian merupakan wewenang hukum publik	Obyek perjanjian merupakan benda/hak privat
Jika terjadi sengketa merupakan sengketa wewenang pemerintahan yang tunduk pada mekanisme hukum publik	Jika terjadi sengketa merupakan sengketa hukum keperdataan yang tunduk pada peradilan hukum perdata.

1. Kewenangan Mengadili Perjanjian Kebijaksanaan (*Beleidsvereenkomst*)

Laica Marzuki dalam tulisan yang dibuat pada tahun 1991 masih cenderung untuk meletakkan kewenangan mengadili perjanjian kebijaksanaan sebagai obyek sengketa di lingkungan peradilan umum untuk perkara Perdata yang diselesaikan oleh hakim-hakim peradilan umum. Pada saat itu, Laica Marzuki berpendapat bahwa memperjanjikan kebijakan tata usaha negara dapat memungkinkan kewenangan publik nienjadi pokok sengketa (*objectum litis, voorwerp in geschil*) yang tunduk pada kewenangan mengadili dari bakim-bakim perdata.¹⁰

Kelahiran UUAP meskipun dikritik bukan sebagai UU Hukum Administrasi Umum atau bukan hukum administrasi, tetapi hanya merupakan UU Administrasi Pemerintahan dengan konsep yang

¹⁰ Laica Marzuki, Kebijakan yang Diperjanjikan (*beleidsvereenkomst*), makalah dalam Seminar Sehari Menyambut Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara, tanggal 4 Maret 1991, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang.

membingungkan¹¹, namun, telah memiliki pengaruh dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dan Hukum Administrasi Negara yang cukup signifikan. Salah satu pengaruh yang signifikan adalah dibentuknya Peraturan Mahkamah Agung RI No. 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Salah satu pertimbangan dibentuknya Perma tersebut adalah perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) merupakan tindakan pemerintahan sehingga menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan¹². Berdasarkan pertimbangan tersebut Pasal 2 Perma No. 2 Tahun 2019 mengatur 3 (tiga) hal. Pertama, perkara perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) merupakan kewenangan peradilan tata usaha negara. Kedua, Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintahan setelah menempuh upaya administratif sebagaimana dimaksud dalam UUAP dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. Ketiga, dalam hal peraturan perundang-undangan mengatur secara khusus upaya administratif, maka yang berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintahan adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan tingkat pertama.

Harus diakui bahwa Sejarah terbentuknya peradilan tata usaha negara di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari sejarah dan peranan peradilan umum untuk perkara perdata. Awal mula sistem hukum administrasi yang ada dalam sistem hukum Indonesia saat ini sebenarnya berangkat dari zaman

¹¹ Philipus Hadjon sebagaimana dikutip oleh A'an Effendi dan Sudarsono., Hukum Administrasi Belanda, Jakarta: Rajawali Pers, (2022), hal. 2.

¹² Lihat Bab Menimbang butir b Perma No. 2 Tahun 2019.

Hindia Belanda, meskipun pada saat itu belum dikenal hukum administrasi seperti Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai lembaga peradilan. Sengketa administrasi yang timbul pada saat itu diselesaikan oleh hakim perdata atau lembaga sejenis pengadilan.¹³ Setelah terbentuk secara struktural-institusional lembaga peradilan tata usaha negara, penyelesaian sengketa tata usaha negara diserahkan penyelesaiannya kepada peradilan tata usaha negara.

PTUN mengalami perluasan kompetensi absolut yang signifikan setelah diundangkannya UUAP yang memberikan wewenang kepada PTUN untuk mengadili objek sengketa di luar KTUN atau *beschikking*, yaitu tindakan administrasi atau *bestuurshandeling*. Perluasan kompetensi PTUN dalam UUAP adalah: 1. PTUN diberi kewenangan untuk memeriksa dan mengadili tindakan administrasi (*bestuurshandelingen*) yang dilakukan Pejabat TUN. 2. PTUN diberi kewenangan berdasarkan Pasal 21 UUAP untuk menentukan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang oleh badan atau pejabat administrasi berdasarkan permohonan badan atau seorang pejabat administrasi, yang selanjutnya dikeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. 3. Kompetensi absolut PTUN berdasarkan UUAP menyangkut upaya administrasi. Pasal 76 Ayat (3) UUAP mengatur, “Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke PTUN”, dengan demikian setelah melalui upaya administratif menjadi kompetensi PTUN untuk mengadilinya¹⁴.

¹³ Ahmad Sodiqin dan Arif Wibowo, Menekuni Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia, *Jurnal Penelitian Multi Disiplin (JPM)*, Vol.2 No.1 Februari (2023): h.41-42

¹⁴ Dewi Asimah. Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual (*Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD*). *ACTADIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*. Vol. 1. No. 1, (2020), hal 154-155.

Berdasarkan kewenangan yang diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara pada Pasal 2 Perma No. 2 Tahun 2019 yang melaksanakan Pasal 87 angka 1 UUAP tersebut, Pengadilan Tata Usaha Negara dapat mewajibkan kepada Pejabat Administrasi Pemerintahan untuk: a. melakukan Tindakan Pemerintahan; b. tidak melakukan Tindakan Pemerintahan; dan c. menghentikan Tindakan Pemerintahan. Kewenangan mengadili atas kedua kategori tindakan pemerintah tersebut kiranya didasarkan atas aspek subyek (*subiectum aspect*) dan aspek obyek (*object aspect*). Subyek dalam sengketa tersebut adalah Pemerintah yang melakukan tindakan faktual (*feitelijk handling*) dan/atau perbuatan melawan hukum pemerintah (*onrechtsmatigoverheidsdaad*). Obyek yang disengketakan adalah tindak faktual dan/atau perbuatan melawan hukum yang dilakukan pemerintah.

Perjanjian pemerintah (*beleidsovereenkomst*) dalam ketiga kategori sebagaimana diuraikan di atas, menurut pendapat penulis juga memenuhi kedua kriteria dalam menentukan kompetensi absolut peradilan tata usaha negara guna mengadilinya. *Pertama*, ditinjau dari aspek subyeknya tindakan hukum dalam membuat perjanjian kebijaksanaan tersebut adalah badan/pejabat pemerintah. *Kedua*, obyek yang diperjanjikan juga masih berada dalam lingkup hukum publik yaitu wewenang-wewenang pemerintah (*bestuursbevoegdheden*). Kiranya, hal itu berbeda jika pemerintah bertindak dalam kapasitas sebagai subyek hukum perdata dalam membuat perjanjian pemerintah menurut hukum perdata (*civielrechtelijk bestuurscontract*). Dalam membuat perjanjian kebijaksanaan, pemerintah sepenuhnya masih bertindak sebagai subyek hukum publik dengan obyek yang diperjanjikanpun juga terletak dalam lingkup hukum publik, yaitu memperjanjikan sebuah kebijakan/kewenangan berdasarkan hukum publik (*sub iure publico auctoritate pignus*). Maka, agar konsisten dengan pembagian kewenangan mengadili (*distributio potestatum ad*

iudicem) bagi peradilan tata usaha negara, penulis berpendapat bahwa perjanjian kebijaksanaan (*beleidsvereenkomst*) harus diletakkan di ranah kewenangan mengadili dari Peradilan Tata Usaha Negara dengan pertimbangan unsur subyek dan obyek dalam menentukan wewenang mengadili Peradilan Tata Usaha Negara yang berkarakter hukum publik (*ius publicum character*).

Sehubungan dengan perjanjian kebijaksanaan, perjanjian tersebut dibuat dalam ranah hukum publik terkait dengan penggunaan wewenang hukum publik. Jika terjadi “wanprestasi” dalam perjanjian tersebut, salah satu pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan untuk diselesaikan di Peradilan Tata Usaha Negara. Namun, jika hal ini ditempuh dan sengketa tersebut terjadi antar organ/badan pemerintahan akan dapat berbenturan dengan pembatasan sengketa kewenangan yang terjadi antar badan/pejabat pemerintahan sebagaimana diatur pada Pasal 16 UUAP. Pasal 16 tidak memungkinkan sengketa kewenangan tersebut untuk diselesaikan oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan hanya bisa diselesaikan pada tingkat terahir oleh Presiden (Pasal 16 ayat 4). Ketentuan tersebut menganut prinsip: *Lites inter officiales regiminis in ipso regimine resolvuntur* (sengketa antar pejabat pemerintah diselesaikan di lingkungan pemerintah sendiri). Sengketa mengenai perjanjian kebijaksanaan pada hakikatnya bisa mengarah pada sengketa kewenangan. Namun, jika akibat dari perjanjian kebijaksanaan yang dibuat tersebut ternyata timbul akibat hukum yang dinilai merugikan pihak ketiga (seseorang atau badan hukum perdata), sejauh pihak ketiga yang merasa dirugikan tersebut mengalami kerugian faktual sebagai akibat keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan sebagai konsekuensi dari pelaksanaan perjanjian kebijaksanaan itu, seyogyanya tidak tertutup saluran bagi pihak ketiga yang merasa dirugikan kepentingannya tersebut untuk mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Perluasan kewenangan mengadili bagi Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili sengketa yang timbul sebagai akibat dari pelaksanaa perjanjian kebijaksanaan juga dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) kategori akibat, *pertama*, kerugian akibat tindakan hukum yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintah yang mengeluarkan keputusan (*imperium consilium*) yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Misalnya, keputusan badan atau pejabat pemerintah untuk tidak melanjutkan laporan/pengaduan masyarakat yang dinilai merugikan bagi seseorang atau badan hukum perdata. *Kedua*, kerugian akibat tindakan faktual (*inesse actionem*) dan/atau perbuatan melawan hukum yang justru dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintah (*imperium violationes*) karena pelaksanaan perjanjian kebijaksanaan (*sapientia pactum*) tersebut. Harus ada lembaga peradilan yang mampu untuk menjadi institusi pemutus sengketa antara pemerintah dan rakyat sebagai perwujudan negara hukum. PTUN sebagai benteng terakhir dalam penyelesaian sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya harus mampu menegakkan hukum dan keadilan. PTUN harus mampu menjadi lembaga kontrol secara yuridis (*judicial control*) atas tindakan penyelenggara pemerintahan yang dinilai melanggar ketentuan administrasi (*maladministration*).¹⁵

¹⁵ Ceklil Setya Pratiwi, Shinta Ayu Purnamawati, Fauzi dan Christina Yulita Purbawati, *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), (2016), hal. 20.

Gambar. Potensi Akibat Hukum Perjanjian Kebijaksanaan



Apabila seseorang atau badan hukum perdata yang dirugikan mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara sehubungan dengan pelaksanaan dari sebuah perjanjian kebijaksanaan pintu masuk yang digunakan adalah sengketa tindakan faktual dan/atau perbuatan melawan hukum pemerintah berdasarkan Pasal 87 angka 1 UUAP jo Perma No. 2 Tahun 2019. Namun, tak terhindarkan bagi Hakim/Majelis Hakim PTUN untuk sampai pada penilaian mengenai perjanjian kebijaksanaan yang menjadi dasar dari tindakan hukum atau tindakan faktual dari badan atau pejabat pemerintah untuk melaksanakannya.

Pertanyaannya adalah apakah Peradilan Tata Usaha Negara memiliki wewenang untuk menilai keabsahan (*validitatem*) dari suatu perjanjian kebijaksanaan sebagai salah satu produk hukum tata usaha negara? Kebanyakan masyarakat Indonesia beranggapan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara memiliki cakupan yang sama seperti peradilan pada umumnya, akan tetapi tidak pada kenyataannya dikarenakan pada dasarnya Peradilan Tata Usaha Negara bagi sebagian masyarakat beranggapan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara tidak menarik serta kasus yang ditangani lebih sedikit dibandingkan dengan Peradilan

lainnya¹⁶. Perjanjian kebijaksanaan jelas tidak dapat diletakkan dalam sebuah rangkaian hierarki peraturan perundang-undangan, karena memang tidak memiliki karakter hukum sebagai sebuah peraturan perundang-undangan (*non leges lege*). Tetapi, tentunya suatu perjanjian kebijaksanaan juga tidak dapat dikelompokkan ke dalam kelompok keputusan tata usaha negara yang bersifat konkrit, individual dan final yang merupakan ciri esensial dari suatu Keputusan. Tetapi, kiranya tak berlebihan jika perjanjian kebijaksanaan dikelompokkan sebagai tindakan hukum administrasi badan atau pejabat pemerintahan dalam melakukan tindakan perjanjian (*pactum actio*) yang berkarakter sebagai suatu tindakan hukum pemerintah (*imperium legalis actio*). Perjanjian kebijaksanaan lazimnya digunakan untuk melakukan kerjasama antarbadan/pejabat pemerintah dalam penggunaan wewenang tata usaha negara tertentu yang bersifat spesifik. Dengan mengandaikan hal tersebut memiliki karakter konkrit, individual dan final, dapatkah perjanjian kebijaksanaan diletakkan sebagai varian dari keputusan tata usaha negara?

Berdasarkan uraian di atas, perjanjian kebijaksanaan dan implementasinya dapat memberikan manfaat bagi implementasi kewenangan badan atau pejabat pemerintah. Di sisi lain, perjanjian kebijaksanaan juga berpotensi menimbulkan akibat hukum yang dinilai merugikan bagi dua pihak, pertama, jika terjadi wanprestasi dari salah satu pihak (badan atau pejabat pemerintah) yang menandatangani perjanjian kebijaksanaan tersebut. Kedua, kerugian juga bisa dialami oleh seseorang atau badan hukum perdata akibat tindakan faktual (*inesse actionem*), tindakan hukum pemerintah (*imperium legalis actio*) atau bahkan perbuatan melawan hukum pemerintah (*imperium violationes*) sebagai implementasi dari perjanjian kebijaksanaan tersebut. Hal ini kiranya membuka ruang bagi kewenangan

¹⁶ Widyawati dan Arif Wibowo, PTUN Di Tengah Arus Demokratisasi (Meningkatkan Kepercayaan Masyarakat Terhadap PTUN), Artikel dalam SULTHANIYAH: Jurnal Ilmu Syariah, Hukum, Politik & Vol. 12 No. 1 Januari-Juni (2023): h. 18.

Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili ketiga hal itu jika dinilai menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata. Kiranya, jika memungkinkan adanya perluasan kewenangan dari Peradilan Tata Usaha Negara, perjanjian kebijaksanaan sebagai sebuah produk hukum administrasi negara juga dapat diuji keabsahannya (*validitatem*) di Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan mengenai pengertian, ruang lingkup dan karakteristik dari perjanjian kebijaksanaan dan implementasinya dapat disimpulkan bahwa perluasan kewenangan mengadili Peradilan Tata Usaha Negara untuk menguji keabsahan (*validatem*) dari suatu perjanjian kebijaksanaan dan implementasinya dalam bentuk tindakan faktual, tindakan hukum maupun jika terjadi perbuatan melawan hukum pemerintah yang dinilai merugikan pihak ketiga (seseorang atau badan hukum perdata).

Saran-saran

Sehubungan dengan pembahasan sebagaimana telah diuraikan di atas, diperlukan adanya beberapa tindak lanjut pertama, perlu ada kajian dari Mahkamah Agung terhadap potensi akibat-akibat hukum yang ditimbulkan dari adanya perjanjian kebijaksanaan tersebut dalam bentuk tindakan faktual, tindakan hukum dan atau potensi terjadinya perbuatan melawan hukum pemerintah. Kedua, berdasar kajian tersebut perlu dibuat Peraturan Mahkamah Agung mengenai perluasan kewenangan mengadili Peradilan Tata Usaha Negara terkait perjanjian kebijaksanaan dan implementasinya.

Daftar Pustaka

Buku-buku :

- Effendi, A'an dan Sudarsono, *Hukum Administrasi Belanda*, Jakarta: Rajawali Pers, 2022.
- Haan, P de. Drupsteen, dan Vernhout, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat, deel 1, Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium*, Deventer Nederlands: Kluwer, 1989.
- Setya Pratiwi, Cekli, Shinta Ayu Purnamawati, Fauzi dan Christina Yulita Purbawati, *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2016.
- Harahap, M. Yahya, *Hukum Acara Perdata, Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Cetakan Keenambelas, Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara (edisi revisi)*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018.
- Tjandra, W. Riawan, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, 2022.

Makalah, Jurnal, Tesis dan Internet :

- Asimah, Dewi, Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual (*Onrechtmatige Overheidsdaad*/OOD. ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan. Vol. 1. No. 1, (2020), : <http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/issue/archive> h.152-170.
- Marzuki, Laica, Kebijakan yang Diperjanjikan (*beleidsvereenkomst*), makalah dalam Seminar Sehari Menyambut Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara, tanggal 4 Maret 1991, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang.

- Nur Khasanah, Yunita, Sabiila Yasarhah dan Yuli Febrianti, Analisis Yuridis Tindakan Administrasi Pemerintah Terhadap Pemblokiran Akses SABH (Studi Putusan PTUN Jakarta Nomor 199/G/TF/2022/PTUN.JKT), artikel dalam Jurnal Hukum dan HAM Wara Sains Vol. 1, No. 02, Desember (2022). <https://doi.org/10.58812/jhhws.v1i02> h. 58 -63.
- Prahassacitta, Vidya, Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Yuridis, artikel dalam: <https://business-law.binus.ac.id/2019/08/25/penelitian-hukum-normatif-dan-penelitian-hukum-yuridis/> (diakses tanggal 17-8-2023).
- Prasetyo, Eko, Perluasan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pelayanan Publik (Sebuah Kajian Perbandingan), Tesis pada Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, tidak diterbitkan, 2019.
- Rudy Calvin Sinaga, Paulus dan Anna Erliyana, Relevansi Teori Oplossing dalam Penanganan Sengketa Terkait Keputusan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, Nomor 2, Juni (2022), <https://doi.org/10.31078/jk1928> p.431-455.
- Sodiqin, Ahmad dan Arif Wibowo, Menekuni Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Jurnal Penelitian Multi Disiplin (JPM), Vol.2 No.1 Februari (2023), <https://doi.org/10.58705/jpm.v2i1.98> h.40 – 44.
- Wahyunadi, H.Yodi Martono, Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia, artikel dalam: https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/berita/daftar_artikel/Kompetensi%20Pengadilan%20Tata%20Usaha%20Negara%20Dalam%20Sistem%20Peradilan%20Di%20Indonesia.pdf (diakses tanggal 17-8-2023).

Widyawati dan Arif Wibowo, PTUN Di Tengah Arus Demokratisasi (Meningkatkan Kepercayaan Masyarakat, Terhadap PTUN), Artikel dalam SULTHANIYAH: Jurnal Ilmu Syariah, Hukum, Politik & Pemerintahan Vol. 12 No. 1 Januari-Juni (2023): <https://journal.iaisambas.ac.id/index.php/al-sulthaniyah>, h. 12 – 26.

Peraturan Perundang-undangan :

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Tahun 2014 No. 292, Tambahan Lembaran Negara No. 1268.

Peraturan Mahkamah Agung RI No. 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

