

Tantangan dan Peluang Kompensasi Ganti Rugi di Peradilan Tata Usaha Negara

Enrico Simanjuntak²⁴

Abstrak

Sebagai bagian dialog penegakan hukum dalam kerangka negara hukum, sinergi dan pembagian peran penegakan hukum antara kekuasaan eksekutif dan yudikatif sangat fundamental dan elemental. Bagaimana suatu putusan dilaksanakan (eksekusi) memang merupakan domain kekuasaan eksekutif. Namun implementasi pelaksanaan putusan pengadilan akan mempengaruhi efektifitas dan kepercayaan atas kekuasaan kehakiman, dalam jangka panjang menentukan tujuan penegakan hukum. Mekanisme kompensasi ganti rugi di Peratun membutuhkan pembenahan dan perhatian dari semua *stakeholder* terkait. Dengan pendekatan deskriptif-analitik, tulisan ini bermaksud mendiskusikan beberapa isu pokok yang mempengaruhi keterbatasan optimalisasi sarana pemulihan (*remedy*) melalui tuntutan ganti rugi dalam konteks penegakan keadilan administratif (*administrative justice*) di Indonesia.

Kata kunci: keadilan administratif, ganti rugi, pengadilan administrasi.

Abstract

As a part of law enforcement dialogue on the rule of law, the legal co-operation and division of power among the executive and judicial power is very fundamental and elemental. How a decision is carried out (execution) is indeed the domain of executive power. But the execution of court decisions will affect the effectiveness and fairness of the judicial system, in the long-run defines the goal of law enforcement. The redress (compensation) mechanism at the administrative court requires improvement and attention from all relevant stakeholders. With a descriptive-analytic approach, this paper intends to discuss several key issues that affect the limitations of optimizing remedies through claims for compensation in the context of upholding administrative justice in Indonesia.

Keywords: *administrative justice, compensation, administrative court.*

1. Pengantar

Dari sudut diskursus fungsi pengujian yudisial (*judicial review*), pembatalan keputusan dan/atau pembayaran ganti rugi adalah dua kewenangan pengadilan yang berasal dua dua prinsip hukum yang berbeda. Kewenangan pembatalan (*annulment*) biasa dikenal sebagai *recours objectif* merupakan bentuk klasik dari perwujudan pengadilan sebagai penjaga asas legalitas. Keputusan administrasi pemerintahan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (hukum tidak tertulis) harus dibatalkan Pengadilan demi terjaganya ketertiban dan konsistensi tatanan hukum; *the court acts here as guardian of the legal order and educator of the administration.*

²⁴ Hakim PTUN Jakarta



Sedangkan, pembayaran kompensasi ganti rugi (*compensation*) sebagai penerapan dari model *subjectif recours* adalah dimaksudkan bukan dalam kerangka menjaga aspek legalitas produk hukum yang disengketakan, namun lebih bagaimana Pengadilan melindungi hak-hak individual anggota masyarakat, untuk mengimbangi kewenangan unilateral administrasi pemerintahan mengintervensi kedudukan hukum warga masyarakat; *the court is not primarily the guardian of the legal order here, but serves as protector of the individual citizen*²⁵. Paradigma seperti ini dikatakan khas model peradilan administrasi di Prancis, dimana kewenangannya didasarkan kepada dua jenis perkara yang berdiri sendiri yaitu: 1) gugatan pembatalan surat keputusan (*recours d'annulation des Actes Administratifs*); 2) gugatan ganti rugi pertanggungjawaban Penguasa/Pejabat (*recours d'indemnitees de la responsabilite de La Puissance Publique*)²⁶.

Seiring berlakunya UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP), kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) kini selain berwenang mengadili keputusan juga berwenang mengadili tindakan. Kompetensi absolut Peratun kini termasuk mengadili perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan (Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan) yang biasa disebut dengan *onrechtmatige overheidsdaad* (OOD)²⁷.

Dengan pendekatan deskriptif-analitik, tulisan ini bermaksud mendiskusikan konstruksi kewenangan hakim Peratun dalam menentukan ganti rugi baik berdasarkan UUAP maupun peraturan perundang-undangan lain terkait. Dalam rangka menyongsong perluasan kewenangan Peratun, termasuk mengadili perkara OOD, dapat diketahui dan diantisipasi faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi prospek penegakan keadilan administrasi (*administrative justice*) ke depan, khususnya dari aspek pemulihan (*remedy*) dan/atau kompensasi (*redress*) ganti rugi oleh Peratun.

2. Gambaran Singkat Tuntutan Ganti Rugi Berdasarkan UU Peratun dan UU Administrasi Pemerintahan (UUAP)

a. Berdasarkan UU Peratun

Menurut Setiawan tema sentral perbuatan melanggar hukum adalah masalah ganti rugi sebagaimana tampak dalam rumusan pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

²⁵ F. Stroink & E. van der Linden (Eds), *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, (Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2005), hlm. 153...dst.

²⁶ Brown, L. Neville and Bell, John S. *French Administrative Law*, Fifth Edition, (Oxford: Oxford University Press, 1998), hlm. 86-90.

²⁷ SEMA No. 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan



(KUHPer/BW): “tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”²⁸. Pada prinsipnya ganti rugi berbentuk uang namun tanpa menutup kemungkinan adanya penggantian dalam bentuk lain²⁹.

Berdasarkan UU Peratun, tuntutan pokok pihak penggugat dalam sengketa TUN adalah menyatakan batal dan/atau tidak sah suatu keputusan dan/atau tindakan AP, sedangkan tuntutan ganti rugi semata-mata merupakan tuntutan tambahan. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan pasal 53 ayat (1) UU Peratun yang menyatakan bahwa orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan TUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan TUN yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi³⁰. Sejalan dengan ini, pasal 97 UU Peratun menyatakan bahwa dalam hal gugatan dikabulkan, putusan Pengadilan menetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat TUN³¹ yakni: (a) pencabutan Keputusan TUN yang bersangkutan; atau (b) pencabutan Keputusan TUN yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan TUN yang baru³². Selanjutnya disebutkan bahwa kewajiban tersebut dapat disertai pembebanan ganti rugi³³.

²⁸ Setiawan, *Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata* (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 325

²⁹ *Ibid*, hlm. 321

³⁰ “...tuntutan tambahan yang dibolehkan hanya berupa tuntutan ganti rugi dan hanya dalam sengketa kepegawaian saja dibolehkan adanya tuntutan tambahan lainnya yang berupa tuntutan rehabilitasi”. Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU. No. 51 Tahun 2009 (LNRI tahun 2009 No. 160, TLN No. 5079), penjelasan Ps 53 ayat (1).

³¹ *Ibid*. Ps. 97 angka 8

³² *Ibid*. Pasal 97 angka 9. Ketentuan tentang penerbitan Keputusan TUN dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 angka 9 huruf c dianggap tidak berlaku lagi pasca berlakunya ketentuan fiktif positif dalam UUAP. Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif *vide* Pasal 116 ayat (2) dan (3) UU Peratun. Penggugat tidak dapat langsung mengajukan eksekusi maupun upaya paksa, namun harus menunggu dulu dalam tenggang waktu tiga bulan, baru dapat mengajukan permohonan agar Pengadilan memerintahkan Badan/Pejabat TUN melaksanakan Putusan Pengadilan dan apabila Badan/Pejabat TUN masih tetap tidak bersedia melaksanakan Putusan Pengadilan tersebut, barulah diajukan permohonan pelaksanaan upaya paksa, dengan segala problemnya.

³³ *Ibid*. Pasal 97 angka 10. Ketentuan lebih lanjut tentang pelaksanaan pembayaran ganti rugi diatur dalam pasal 120 UU Peratun. Dalam ketentuan tersebut ditentukan bahwa: (1) Salinan putusan pengadilan yang berisi kewajiban membayar ganti-rugi dikirimkan kepada penggugat dan tergugat dalam waktu 3 (tiga) hari setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap. Salinan putusan tersebut dikirimkan pula oleh pengadilan kepada badan atau pejabat TUN yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi tersebut dalam waktu tiga hari setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap. Priyatmanto Abdoellah mengkritik



Sebagaimana dimanatkan pasal 97 ayat 10 UU Peratun, besaran ganti-rugi beserta tata cara pelaksanaan ketentuan ganti rugi diatur dengan peraturan pemerintah³⁴. PP No. 43/1991 merupakan peraturan pelaksana ketentuan tersebut. Dalam peraturan tersebut selain dibedakan antara ganti rugi dan kompensasi³⁵, juga dibedakan antara ganti rugi yang menjadi tanggung jawab Badan TUN pusat dan Badan TUN daerah. Pembedaan ini menyangkut sumber pembiayaan ganti rugi dimana bagi Badan TUN pusat dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana kemudian teknis-operasional diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menkeu RI No 1129/KM.01/1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Putusan PTUN, sedangkan bagi Badan TUN daerah seharusnya diatur lebih lanjut oleh Keputusan Mendagri. Ironisnya, sampai sekarang keputusan Mendagri dimaksud belum pernah dibuat sebagaimana semestinya³⁶.

Secara teknis, tata cara ganti rugi yang menjadi beban APBN sebagaimana diatur dalam keputusan Menkeu tersebut dimulai dengan pengajuan permohonan ganti rugi kepada Ketua PTUN atas permohonan Penggugat kepada Menteri *c.q.* Sekretaris Jenderal atau Ketua Lembaga yang bersangkutan yang dikenakan ganti rugi, dilampiri putusan Pengadilan. Atas permohonan Ketua PTUN tersebut, maka Menteri atau Sekretaris Jenderal atau Ketua Lembaga yang dikenai ganti rugi, mengajukan permohonan Surat Kuasa Otorisasi (SKO) kepada Menkeu *c.q.* Dirjen Anggaran memeriksa berkas permohonan SKO tersebut. Apabila tidak ada keberatan atau kekurangan berkas, Menkeu RI *c.q.* Dirjen Anggaran menerbitkan SKO atas beban Bagian Pembiayaan dan Perhitungan Anggaran Belanja Negara Rutin. SKO Asli disampaikan kepada yang berhak. Berdasarkan SKO maka Penggugat mengajukan permohonan ganti rugi ke Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN) melalui badan

ketentuan 3 (*tiga*) hari ini, selain terlalu pendek dan sulit dipenuhi, ketentuan tersebut juga menurutnya menyimpang dari ketentuan pasal 116 ayat (1) yang menentukan jangka waktu “normal” 14 (*empat belas*) hari bagi Panitera PTUN untuk mengirimkan salinan putusan yang sudah *inkracht* kepada para pihak. Priyatmanto Abdoellah, “Masalah Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dan Prospek Perkembangannya Menyongsong Pengesahan Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”, Makalah disampaikan dalam Rakerda Lingkungan Peradilan se-Wilayah Hukum Makassar pada tgl. 9-11 Oktober 2009 di Makassar, hlm. 10. Bahkan, apabila putusan ganti rugi tersebut ditetapkan (oleh PT-TUN) atau MA, maka putusan tersebut harus dikirimkan pula kepada PTUN di tingkat pertama. Tergugat atau termohon atau badan TUN, yang dihukum membayar ganti rugi, setelah menerima permohonan atau pengajuan ganti rugi dari Penggugat tersebut, selanjutnya memberitahukan kepada penggugat bahwa permohonannya telah diterima. Pemberitahuan dari Tergugat (pejabat/badan TUN) atau termohon eksekusi, harus sudah dilakukan dengan surat tercatat paling lambat 30 (*tiga puluh*) hari sejak tanggal penerimaan surat permohonan dari penggugat.

³⁴ Penjelasan: Besarnya ganti rugi ditentukan dengan memperhatikan keadaan yang nyata

³⁵ Kompensasi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atas beban Badan TUN oleh karena putusan PTUN di bidang kepegawaian tidak dapat atau tidak sempurna dilaksanakan oleh Badan TUN (Ps. 1 angka 2 PP No. 43/91)

³⁶ “Tata cara pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri”



43/1991 setempat atau instansi ybs (perwakilan instansi yang dikenai ganti rugi) dengan melampirkan a) *Surat Keputusan Otorisasi* dan b) *Asli dan salinan putusan Putusan Pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap*. Instansi atau Badan TUN setempat mengajukan Surat Perintah Pembayaran Langsung (SPLS) kepada KPKN pembayar. KPKN kemudian menerbitkan Surat Perintah Membayar Langsung (SPMLS) kepada yang berhak, serta melakukan pembayaran. Terhadap putusan yang telah dibayarkan ganti rugi, maka diberikan cap (stempel) bahwa telah dilakukan pembayaran ganti rugi. Asli putusan dikembalikan kepada pihak yang berhak.

Apabila dicermati Keputusan Menkeu RI tersebut tampak jelas bagaimana rumit dan berlukunya proses pembayaran ganti rugi oleh Badan/Pejabat TUN yang anggarannya bersumber dari APBN Pusat. Disamping ketentuannya sudah *out of date*, besaran ganti rugi pun tidak proporsional (*pro rata*) serta sesuai dengan kepatutan (*billijkheid*) dan kewajaran (*redelijkheid*) karena jumlahnya terbatas antara Rp 250.000,- (*dua ratus lima puluh ribu Rupiah*) dan maksimal Rp 5.000.000 (*Lima Juta Rupiah*)³⁷. Kondisi lebih problematis lagi karena dalam hal pembayaran ganti rugi tidak dapat dilaksanakan oleh Badan Publik Negara dalam tahun anggaran yang sedang berjalan, maka pembayaran ganti rugi akan dimasukkan dan dilaksanakan dalam tahun anggaran berikutnya³⁸. Dengan kata lain, tidak ada limitasi waktu sampai kapan harus dibayar. Ketidakpastian waktu kapan pembayaran ini diperburuk lagi dengan ketentuan lain bahwa ganti rugi "*jumlahnya tetap dan tidak berubah*" artinya sekalipun terdapat tenggang waktu antara saat ditetapkannya putusan Pengadilan TUN dan pelaksanaan pembayaran ganti rugi, hal itu tidak mempengaruhi jumlah ganti rugi yang telah diputuskan oleh Hakim TUN. Jumlah ganti rugi tersebut tidak dimungkinkan untuk dimintakan bunga sebagai tambahan atas nilai ganti rugi, misalnya sebagai kompensasi pembayaran yang (sengaja) berlarut-larut. Apabila warga masyarakat terlambat melaksanakan kewajiban pajak atau retribusi, otomatis akan dikenakan pinalti atau denda akibat keterlambatan pembayaran namun dalam soal pembayaran ganti rugi pemerintah ini sangat terbuka ruang bagi Tergugat untuk menunda-nunda pelaksanaan ganti rugi tanpa ancaman sanksi³⁹.

³⁷ *Vide* Pasal 3 PP No 43/1991 Ganti rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada PTUN

³⁸ Permintaan pelaksanaan putusan Pengadilan, diajukan oleh pihak yang bersangkutan kepada Badan TUN dalam jangka waktu paling lambat 30 (*tiga puluh*) hari sejak tanggal penerimaan salinan putusan Pengadilan. Apabila pembayaran ganti rugi tidak dapat dilaksanakan oleh Badan TUN dalam tahun anggaran yang sedang berjalan, maka pembayaran ganti rugi dimasukkan dan dilaksanakan dalam tahun anggaran berikutnya.

³⁹ Menurut Prof. Yos Yohan Utama, mendasarkan kepada bunyi Pasal 8 PP No 43/1991 berarti jika pada tahun berikutnya pembayaran ganti rugi belum bisa dilakukan, maka dapat dilakukan tahun berikutnya lagi, dan

Bagaimana suatu putusan dilaksanakan (eksekusi) memang merupakan domain kekuasaan eksekutif. Namun implementasi pelaksanaan putusan pengadilan akan mempengaruhi kewibawaan kekuasaan kehakiman. Dalam kerangka negara hukum, sinergi dan pembagian peran penegakan hukum antara kekuasaan eksekutif dan yudikatif sangat fundamental dan elemental. Dalam konteks inilah, sedari awal Mahkamah Agung (MA) telah berusaha memberikan pedoman bahwa dalam hal adanya tuntutan ganti rugi supaya secara tegas diuraikan dalam posita gugatan dan secara jelas dimintakan dalam *petitum*, dengan berpedoman kepada ketentuan PP. No. 43/1991 tersebut⁴⁰. Disamping itu, Juklak (petunjuk dan pelaksanaan) No. 223/Td.TUN/X/1993 menegaskan beberapa point penting antara lain sbb: *Pertama*, tuntutan ganti rugi hanya terbatas kepada kerugian yang bersifat *materil* serta dikaitkan dengan SK yang mohon dibatalkan dan tuntutan tersebut harus didalilkan dalam surat gugatan. Apabila tidak dicantumkan dalam posita gugatan dan *petitum* gugatan, maka gugatan dinyatakan tentang hal itu tidak dapat diterima. *Kedua*, dalam hal ada tuntutan ganti rugi yang melebihi batas maksimal sebagaimana yang diatur dalam PP No. 43/1991 dapat diselesaikan sebagai berikut: (a) Kepada Penggugat diajarkan untuk menghapus tuntutan tentang ganti rugi tersebut; (b) apabila Penggugat tetap pada tuntutannya, maka dalam pertimbangan hukum dipertimbangkan mengenai dikabulkannya permohonan tuntutan ganti ruginya sebatas PP No. 43/1991, sedangkan selebihnya dapat diajukan tuntutan tentang ganti rugi tersebut kepada Peradilan Umum.

Dengan kondisi seperti diuraikan tersebut di atas, prosedur panjang dan berliku pembayaran ganti rugi selain tidak sesuai dengan asas peradilan cepat, sederhana dan berbiaya ringan maka perjalanan sengketa yang sudah panjang dan berliku selama bertahun-tahun pada akhirnya terancam tidak tuntas (*justice delay is justice denied*). Setiawan mengkritik tuntutan ganda ganti rugi yakni jika ganti rugi di Peratun tidak mencukupi; dapat mengajukan tuntutan lebih lanjut ke Peradilan Umum, seperti yang dimungkinkan dalam Juklak tersebut di atas. Sebagaimana dikemukakan olehnya berikut:

“Bagaimanapun juga, sistem pemisahan tuntutan tidak dapat dilakukan. Peradilan Tata Usaha Negara di negara kita merupakan suatu lingkungan peradilan tersendiri yang sama dan sederajat dengan lingkungan peradilan

begitu seterusnya tanpa ada batasan waktu yang jelas. Hal ini sangat bertolak-belakang apabila warganegara yang mempunyai kewajiban keuangan terhadap negara. Yos Johan Utama, “*Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa*”, Pidato pengukuhan Guru Besar Yos Johan Utama, Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 14.

⁴⁰ Juklak No. 052/Td.TUN/III/1992 Tanggal 24 Maret 1992 angka 5. Pada bagian lain Juklak tersebut dinyatakan “...*Apabila Hakim akan memutuskan dalam amarnya mengenai ganti rugi atau rehabilitasi harus berdasarkan tuntutan yang dimuat dalam petitum gugatan*”.



*lainnya. Terlepas dari kenyataan bahwa untuk sementara waktu kewenangannya masih terbatas, namun diharapkan bahwa peradilan ini akan menyelesaikan seluruh tuntutan/sengketa tata usaha negara secara menyeluruh dan tuntas. Termasuk di dalamnya masalah ganti-rugi*⁴¹.

Anomali seperti di atas, mendorong hakim mensiasati keterbatasan PP No. 43/91 melalui terobosan hukum sebagaimana tertuang dalam putusan PTUN Jayapura No. 06/G.TUN/2002.PTUN.JPR. Dalam putusan tersebut, PTUN Jayapura mengabulkan tuntutan ganti rugi para penggugat yang terdiri dari 220 orang penggugat, dimana putusan ini dikuatkan sampai tingkat kasasi, masing-masing penggugat mengajukan tuntutan sebesar dua juta rupiah sehingga keseluruhan tuntutan menjadi sebesar empat ratus empat puluh juta rupiah. Artinya nilai ganti rugi yang dikabulkan oleh pengadilan jauh melampaui batas yang ditentukan oleh PP No. 43/1991. Sayangnya kelanjutan perkara ini tidak dapat diperoleh lebih lanjut karena para penggugat tidak mengajukan permohonan eksekusi kepada Bupati Sentani agar putusan pengadilan dilaksanakan sebagaimana mestinya⁴².

b. Berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan

Pasca terbitnya Perma No. 6/2018 ditegaskan bahwa PTUN (baru) berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah (terlebih dahulu) menempuh upaya administratif⁴³: tanpa upaya administratif tak ada upaya litigasi di Peratun. Dalam upaya administratif, terdiri dari keberatan dan banding administratif, warga Masyarakat yang dirugikan mengajukan keberatan kepada pejabat pemerintahan serta banding administratif kepada atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. Apabila warga masyarakat masih tidak puas atas hasil upaya administratif tersebut, selanjutnya mereka dapat mengajukan gugatan ke Peradilan TUN. Penyelesaian upaya administratif berkaitan dengan batal atau tidak sahnya Keputusan dan/atau tindakan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan tuntutan administratif⁴⁴.

⁴¹ Setiawan, *Op. Cit*, hlm. 340

⁴² Lihat lebih lanjut Maftuh Effendi, *Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi*, Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 239 dst.

⁴³ Indonesia, *Perma Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan*, Perma No. 6 Tahun 2018 (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 1586)

⁴⁴ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan*, Undang-Undang. No. 30 Tahun 2014 (LNRI tahun 2014 Nomor 292, TLN No. 5601). (Pasal 76 ayat 4 UUAP). Ketentuan ini identik dengan pasal 48 UU Peratun—dimana dalam proses upaya administratif dapat diajukan tuntutan ganti rugi dan administratif sebelum diajukan ke Peratun. Berdasarkan ketentuan pasal 48 dapat diketahui bahwa tuntutan ganti rugi dapat diajukan melalui upaya administratif, namun dalam ketentuan tersebut tidak dijelaskan apakah tuntutan ganti rugi merupakan tuntutan pokok atau tuntutan tambahan.



Patut diapresiasi, inisiatif dan kerja keras MA telah berhasil menyusun Rancangan Peraturan Mahkamah Agung Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)⁴⁵. Sejumlah pertanyaan baru tentang dampak atau implikasi perluasan kewenangan Peratun mengadili keputusan dan/atau tindakan pemerintahan sebagaimana dimaksud UUAP dan (draft) Perma tersebut atas relevansi PP No. 43/91 bagi masa depan pembayaran ganti rugi di Peratun. Beberapa pertanyaan mendasar disini yang membutuhkan perhatian bersama adalah antara lain menyangkut relevansi ketentuan-ketentuan terdahulu tentang tata cara ganti rugi di Peratun pasca berlakunya UUAP dan (Rancangan) Perma dimaksud di atas? Bagaimana kriteria dan penentuan tuntutan ganti rugi atas tindakan pemerintah yang sama sekali belum pernah diatur dalam ketentuan terkait?. Misalnya, apabila tergugat terdiri dari berbagai instansi pemerintah, bagaimana menentukan pembagian ganti rugi diantara mereka?

Mencermati draf ketentuan Perma tersebut ditentukan bahwa sengketa Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) adalah sengketa yang di dalamnya mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan pejabat pemerintahan, atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka (4)), maka fokus pengujian perkara OOD dalam persfektif Peratun adalah menyangkut isu legalitas keputusan dan/atau tindakan pemerintahan sehingga berbeda dengan fokus perkara OOD seperti yang semula diadili di Peradilan Umum yakni menyangkut kompensasi ganti rugi atas perbuatan melawan hukum pemerintah?⁴⁶. Dengan kata lain, jika dalam perkara tindakan pemerintahan ini tuntutan ganti rugi bukan merupakan tuntutan pokok, dan tidak mungkin juga tuntutan ganti rugi immateril sekaligus diajukan, lantas apakah

⁴⁵ Pada saat tulisan ini disusun, awal Agustus 2019, menurut informasi, draft Perma tersebut sudah disetujui oleh Rapat Pimpinan (Rapim) Mahkamah Agung sehingga tinggal diundangkan di lembaran negara oleh Menteri Hukum dan HAM RI. Bandingkan dengan pendapat Prof. Philipus M. Hadjon yang mengemukakan agar sengketa TUN yang objeknya tindakan faktual supaya tidak disamakan/dijumbuhkan dengan objek gugatan dalam perkara OOD. Philipus M. Hadjon, *RUU Administrasi Pemerintahan Sebagai Kodifikasi (Sebagian) Hukum Administrasi Umum (General Rules of Administrative Law) dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Pembekalan Lanjutan Teknis Peradilan di Lingkungan Peradilan TUN Menyongsong Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan dan Hut PERATUN XVIII Tahun 2009. Surabaya, 13-15 Maret 2009, hlm. 38-39.

⁴⁶ Dalam bagian lain drat tersebut dinyatakan bahwa dalam hal gugatan dikabulkan, pengadilan dapat mewajibkan kepada pejabat administrasi pemerintahan untuk: (a) melakukan Tindakan Pemerintahan; (b) tidak melakukan Tindakan Pemerintahan; (c) menghentikan Tindakan Pemerintahan (Pasal 5 ayat (2)). Kewajiban sebagaimana dimaksud di atas dapat disertai pembebanan rehabilitasi dan/atau ganti rugi (Pasal 5 ayat (3)); Rehabilitasi merupakan pemulihan hak penggugat dalam keadaan semula seperti sebelum Tindakan Pemerintahan dilakukan (Pasal 5 ayat (4)).



ke depan masih Peradilan Umum dengan kewenangan residualnya masih berwenang mengadili hal-hal yang tidak tercakup dalam kewenangan Peratun mengadili perkara tindakan pemerintah?. Oleh karena itu, sesungguhnya masih banyak celah-celah kosong yang perlu diisi oleh sejumlah (revisi) legislasi atau regulasi maupun praktek pengadilan sendiri untuk menentukan dan mengembangkan kompensasi ganti rugi dalam penyelesaian sengketa TUN agar lebih sesuai dengan akses keadilan sesuai tuntutan kemajuan zaman dan kompleksitas berbagai masalah yang berkembang. Sejumlah isu lainnya sebagaimana akan diuraikan dibawah ini merupakan kristalisasi permasalahan ganti rugi di Peratun, diharapkan identifikasi permasalahan seperti ini dapat digunakan sebagai satu diantara basis penataan mekanisme ganti rugi dalam sistem penegakan keadilan administratif ke depan.

3. Tantangan dan Permasalahan

a. Disharmoni Kebijakan Legislasi dan Regulasi

Disharmoni kebijakan legislasi dan/regulasi terkait ganti rugi pemerintah dapat dilihat dari potensi tumpang tindih klaim ganti rugi antara UU Peratun, UU Administrasi Pemerintahan dengan UU Pelayanan Publik. UU Pelayanan Publik berangkat dari gagasan mulia untuk mengoptimalkan fungsi pelayanan publik dari pemerintah dan lembaga-lembaga yang melaksanakan misi dan tugas-tugas negara. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, UU Pelayanan Publik secara khusus memberikan penguatan kepada Komisi Ombudsman Nasional (KON) sebagai lembaga yang memantau, mengawasi pelaksanaan pelayanan publik. Sebaliknya kehadiran UU ini bagi Peratun justru menimbulkan tantangan tersendiri. Tantangan tersebut berangkat dari ketidakjelasan konsep dan pemikiran dari pembuat undang-undang ini untuk mensinergikan kewenangan Peratun dalam rangka optimalisasi pelayanan publik dengan tujuan pembuatan undang-undang ini sendiri.

UU Pelayanan Publik memposisikan Ombudsman sebagai pengawas penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu⁴⁷. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Ombudsman dapat menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik⁴⁸.

⁴⁷ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Ombudsman Republik Indonesia*, UU. No. 37 Tahun 2008 (LNRI Tahun 2008 Nomor 139, TLNRI Nomor 4899). Ps. 6

⁴⁸ *Ibid.* Ps. 7 huruf (a).



Kurang lebih serupa dengan prosedur yang dikenal sebagai upaya administratif, secara berjenjang UU Pelayanan Publik mengatur mekanisme komplain dari warga masyarakat kepada badan/lembaga publik, Ombudsman dan sampai ke badan peradilan apabila terjadi maladministrasi pelayanan publik. Dalam hal ini, warga masyarakat mengajukan pengaduan atau tuntutan yang dapat memuat tuntutan ganti rugi kepada Ombudsman. Pengaduan tersebut akan diperiksa melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak, termasuk membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan⁴⁹. Dalam hal pengadu (warga masyarakat) menuntut ganti rugi, pihak pengadu menguraikan kerugian yang ditimbulkan akibat pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan⁵⁰. Pengaduan terhadap pelaksana ditujukan kepada atasan pelaksana⁵¹. Pihak teradu atau penyelenggara layanan publik wajib memutuskan hasil pemeriksaan pengaduan paling lambat 60 (*enam puluh*) hari sejak berkas pengaduan dinyatakan lengkap⁵². Dalam hal pengadu menuntut ganti rugi, keputusan dari pihak teradu atas pengaduan tersebut memuat jumlah ganti rugi dan batas waktu pembayarannya⁵³. Penyelenggara wajib menyediakan anggaran guna membayar ganti rugi⁵⁴.

Peraturan Ombudsman RI No. 31 Tahun 2018 Tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus mengatur lebih lanjut mekanisme penyelesaian ganti rugi. Dalam peraturan sebagai tindak lanjut ketentuan pasal 48 ayat 5 UU Pelayanan Publik ini, Ombudsman dapat memeriksa tuntutan ganti rugi melalui mediasi, konsiliasi, dan ajudikasi khusus⁵⁵. Dalam proses ajudikasi, ajudikator terlebih dahulu memberikan kesempatan untuk mediasi kepada para pihak. Jika para pihak sepakat tentang ganti rugi, ajudikator melaksanakan dan menetapkan hasil mediasi⁵⁶. Sebaliknya, jika tidak mediasi tidak berhasil ajudikator

⁴⁹ *Ibid.* Ps. 8

⁵⁰ Ganti rugi yang diajukan pengadu harus mempunyai hubungan sebab akibat (kausalitas) dari perbuatan penyelenggara yang merugikan. *Ibid.* Penjelasan Pasal 48 ayat (4)

⁵¹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik*, UU. No. 25 Tahun 2008 (LNRI tahun 2009 Nomor 112, TLN No. 5038). Ps. 50 ayat (1) Atasan pelaksana sebagai pihak yang bertanggung jawab dan sekaligus memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi kepada pelaksana yang menjadi bawahannya. *Ibid.* Penjelasan Pasal 45 Ayat (1)

⁵² *Ibid.* Pasal 50 ayat (1)

⁵³ *Ibid.* Ps. 50 ayat (3)

⁵⁴ *Ibid.* Ps. 50 ayat (4)

⁵⁵ Indonesia, *Peraturan Ombudsman Tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus*, Peraturan Ombudsman RI No. 31 Tahun 2018 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 904). Ps. 1 angka (6).

⁵⁶ *Ibid.*



melanjutkan tahapan persidangan melalui ajudikasi khusus. Dalam tahapan ini, penentuan ganti rugi dilakukan oleh ajudikator berdasarkan bukti yang sah dan menyakinkan. Namun mekanisme dan ketentuan pembayaran ganti rugi sebagaimana diamanatkan pasal 50 ayat (8) UU Pelayanan Publik yang seyogianya diatur lebih lanjut dalam peraturan presiden sampai saat ini belum kunjung dibuat oleh pemerintah⁵⁷.

Pengaduan atau komplain layanan publik kepada Ombudsman bersifat fakultatif karena dalam ketentuan lain UU Pelayanan Publik dimungkinkan warga masyarakat menggugat penyelenggara atau pelaksana layanan publik melalui peradilan apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian di bidang tata usaha negara⁵⁸. Selain itu, dalam pasal berikutnya disebutkan bahwa dalam hal penyelenggara melakukan perbuatan melawan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap penyelenggara ke pengadilan⁵⁹. Pengajuan gugatan terhadap penyelenggara tersebut tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan ombudsman dan/atau penyelenggara⁶⁰. Pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan⁶¹.

Guna menghindari tumpang tindih kewenangan antara Ombudsman dengan peradilan, Ombudsman selain dilarang mencampuri kebebasan hakim dalam memberikan putusan, Ombudsman juga wajib menolak Laporan dalam hal substansi Laporan sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali Laporan tersebut menyangkut tindakan Maladministrasi dalam proses pemeriksaan di pengadilan⁶². Artinya, secara prinsip Ombudsman tidak berwenang menindaklanjuti pengaduan apabila objek pengaduan telah atau sedang diperiksa oleh pengadilan. Namun ketentuan ini menimbulkan problematika tersendiri apabila dikaitkan dengan ketentuan pasal 52 ayat (2) UU Pelayanan Publik akan potensial terjadi *disparitas* atau perbedaan penilaian antara lembaga peradilan dengan Ombudsman atas

⁵⁷ Dalam peraturan presiden ini, antara lain diatur mengenai kewajiban penyelenggara membayar ganti rugi yang baru dapat dibayarkan oleh pimpinan penyelenggara setelah nilai kerugian dimaksud dapat dibuktikan besarnya oleh pengadu dan diterima oleh penyelenggara. Dengan dibayarkannya ganti rugi, aduan dinyatakan selesai. *Ibid.* Indonesia, Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik, UU. No. 25 Tahun 2008 (LNRI tahun 2009 Nomor 112, TLN No. 5038). Penjelasan Ps. 50 ayat 8)

⁵⁸ *Ibid.* Ps. 51

⁵⁹ *Ibid.* Ps. 52 ayat (1)

⁶⁰ *Ibid.* Ps. 52 ayat (2)

⁶¹ *Ibid.* Ps. 52 ayat (3)

⁶² Indonesia, *Undang-Undang Tentang Ombudsman Republik Indonesia*, UU. No. 37 Tahun 2008 (LNRI Tahun 2008 Nomor 139, TLNRI Nomor 4899). Ps. 36 ayat (1) huruf b



suatu objek persoalan tertentu. Karena disebutkan pengajuan gugatan terhadap penyelenggara ke pengadilan tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan ombudsman dan/atau penyelenggara⁶³. Potensi benturan kewenangan itu semakin kuat apabila dikaitkan dengan Putusan ajudikasi khusus bersifat final, mengikat dan wajib dilaksanakan oleh Terlapor.⁶⁴ Pertanyaan yang patut diajukan disini apakah suatu permasalahan ganti rugi yang sudah diputus oleh Ombudsman menjadi tidak dapat dipersoalkan kembali di lembaga peradilan, jika masih dapat dipersoalkan bagaimana apabila terjadi perbedaan penilaian? Timbul pertanyaan lain juga bagaimana Ombudsman akan menyikapi pengaduan apabila pada saat bersamaan objek pengaduan sedang menjadi objek atau telah diperiksa berdasarkan mekanisme upaya administratif baik berdasarkan UUAP atau peraturan sektoral.

UU Pelayanan Publik mengatur ancaman sanksi bagi pelanggaran ketentuan UU Pelayanan Publik oleh para pelaksana dan/atau penyelenggara layanan publik⁶⁵. Ketentuan tersebut mulai dari teguran tertulis, pembebasan dari jabatan, penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun. penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun sampai dengan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan/atau sanksi pemberhentian tidak dengan hormat, termasuk juga dimungkinkan sanksi pembekuan misi dan/atau izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah atau sanksi pencabutan izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah.

Dalam hal penyelenggara dan pelaksana melanggar kewajiban pengelolaan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan berkesinambungan serta tidak bertanggung jawab terhadap pemeliharaan dan/atau penggantian sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik atau bahkan melanggar kewajiban memberikan pelayanan dengan perlakuan khusus kepada anggota masyarakat tertentu dan atas perbuatan tersebut mengakibatkan timbulnya luka, cacat tetap, atau hilangnya nyawa bagi pihak lain selain akan dikenai sanksi pidana sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, sanksi pidana tersebut tidak akan membebaskan dirinya membayar ganti rugi bagi korban. Apabila pelanggaran tersebut juga mengakibatkan kerugian

⁶³ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik*, UU. No. 25 Tahun 2008 (LNRI tahun 2009 Nomor 112, TLN No. 5038). Ps. 52 ayat (2)

⁶⁴ Indonesia, *Peraturan Ombudsman Tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus*, Peraturan Ombudsman RI No. 31 Tahun 2018 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 904). Ps. 25 ayat (1)

⁶⁵ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik*, UU. No. 25 Tahun 2008 (LNRI tahun 2009 Nomor 112, TLN No. 5038). Ps. 54



negara maka akan dikenai denda. Besaran ganti rugi bagi korban dan denda atas kerugian negara tersebut ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan⁶⁶.

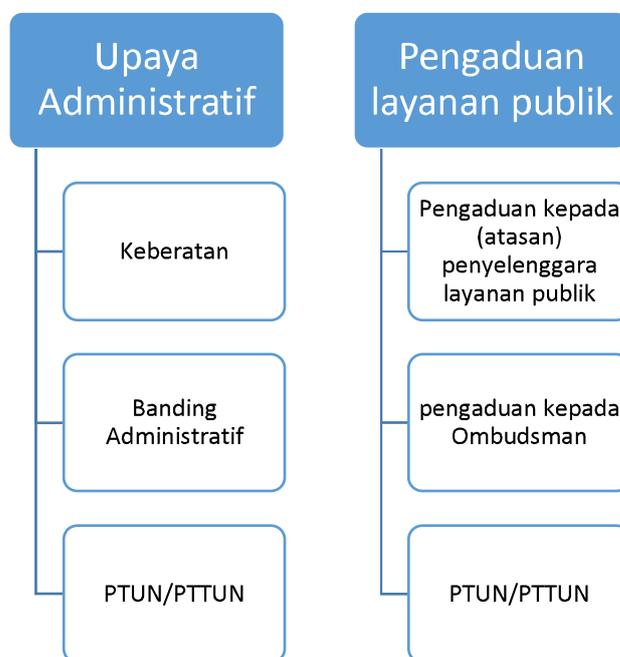
**Perbandingan upaya litigasi melalui UU Peratun/UUAP
dengan UU Pelayanan Publik**

No.	Perihal	Upaya administratif	Pengaduan layanan publik
	Objek	Keputusan dan/atau tindakan administrasi	Maladministrasi di bidang pelayanan publik
	Subyek teradu	Badan/Pejabat Administrasi	Badan/Pejabat Administrasi, BUMN/BUMD
	Tuntutan	Ganti rugi dan/atau tuntutan administrasi, termasuk kompensasi dalam kepegawaian dan rehabilitasi dalam perkara OOD	Rehabilitasi dan/atau ganti rugi
	Fase pra litigasi	1. Pejabat/Badan Administrasi pemerintahan 2. Atasan pejabat/Badan AP	1. Atasan Penyelenggara layanan publik 2. Ombudsman (mediasi/konsiliasi dan ajudikasi khusus)
	Fase litigasi	PTUN/PTTUN	PTUN/PTTUN dan/atau PN
	Sumber Anggaran Pembayaran Ganti Rugi	1. APBN Pusat (diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menkeu RI No 1129/KM.01/1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Putusan PTUN) 2. APBD (Belum diatur lebih lanjut Mendagri)	Anggaran Masing-Masing penyelenggara dan/atau pelaksana layanan publik (<i>tidak dibedakan sumber anggaran ganti rugi apakah dari APBN/APBD seperti dalam PP No. 43/1991</i>)

⁶⁶ *Ibid.* Ps. 25 ayat (1), Pasal 28 ayat (1) dan ayat (4), Ps. 29 ayat (1) dan ayat (2) jo Ps. 55 ayat (1) s.d (3) dan Ps. 56 ayat (1) dan (2)



**Flowchart Persamaan Umum Antara Upaya Litigasi
Melalui UU PERATUN/UUAP
Dengan Mekanisme Pengaduan Dalam
UU Pelayanan Publik**



b. Absennya Peraturan pelaksana

Tata cara pembayaran ganti rugi oleh Badan/Pejabat TUN Daerah sampai sekarang belum pernah dibuat oleh Mendagri sebagaimana dimanakan oleh pasal 4 ayat (2) PP. 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan TUN⁶⁷. Dari sudut legalitas, ketiadaan peraturan Mendagri seperti diamanatkan oleh PP No. 43/1991 menjadikan tata cara eksekusi di Peratun bagi badan/pejabat TUN daerah mengandung problematik hukum yang serius.

Sementara itu, berbagai kebijakan dan/atau peraturan senantiasa merujuk kembali PP No. 43/1991 tersebut dalam isu ganti rugi di Peratun, sebagai contoh ketentuan tentang pedoman dalam tata cara pembayaran ganti rugi atas perbuatan Badan Publik Negara yang mengakibatkan adanya kerugian materil yang diderita oleh Penggugat dalam sengketa keterbukaan informasi publik merujuk PP No. 43/1991 tersebut⁶⁸, termasuk Buku II *Pedoman*

⁶⁷ “Tata cara pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri”

⁶⁸ *Vide* Pasal 16 PP No. 61 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dalam ketentuan berikutnya ditetapkan bahwa ganti rugi yang telah



Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha yang menyebutkan agar penerapan uang paksa (*dwangsom*) menggunakan analogi dari PP No. 43/1991. Hal ini terkait ketiadaan ketentuan tentang tata cara pembayaran uang paksa dan saksi administratif sebagaimana diamanatkan ketentuan pasal 116 ayat (6) UU Peratun⁶⁹. Karena adanya *delegatie van wetgeving* yang menyerahkan wewenang regulasi dari parlemen kepada eksekutif. Sebaiknya ada batasan dalam memuat *delegatie van wetgeving* yang disesuaikan dengan hakikat kewenangan normative dari eksekutif⁷⁰.

Berbagai Peraturan Pelaksana Yang Tak Kunjung Dibuat oleh Pemerintah

No.	Perihal	Amanat dari
1	Peraturan Mendagri tentang tata cara pembayaran dan ganti rugi oleh Badan/Pejabat TUN Daerah	Pasal 2 ayat (2) PP No. 43/1991
2	Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif	Pasal 116 ayat (6) UU Peratun
3	Ketentuan mengenai tata cara pengembalian uang ke kas negara dan tanggung jawab Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan akibat kerugian yang ditimbulkan akibat Keputusan dan/atau Tindakan yang dibatalkan menjadi tanggung jawab Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan diatur dalam Peraturan Pemerintah	Pasal 72 ayat (1) UUAP
4	Peraturan Presiden tentang ganti rugi dalam ajudikasi khusus pelayanan publik	Pasal 50 ayat (8) UU Pelayanan Publik

ditetapkan dalam putusan Pengadilan TUN jumlahnya tetap dan tidak berubah sekalipun ada tenggang waktu antara tanggal ditetapkannya putusan tersebut dengan waktu pembayaran ganti rugi. Ganti rugi yang menjadi tanggung jawab Badan Publik dibebankan pada keuangan Badan Publik yang bersangkutan (Pasal 17 ayat (1). Pasal 17 ayat 2 menjadi pintu masuk PP No 43/1991. Pasal 17 Ayat (2) berbunyi: *Yang dimaksud dengan "ketentuan peraturan perundangundangan" antara lain peraturan perundang-undangan mengenai pembayaran ganti rugi dan tata cara pelaksanaannya pada peradilan TUN.*

⁶⁹ Tata cara pengenaan uang paksa dan sanksi administratif memang belum diatur. Sedangkan dalam pengumuman Pejabat media massa cetak setempat sudah dapat dilaksanakan dengan mengacu kepada Juklak MARI No. 2 Tahun 2005. Selanjutnya disarankan untuk memudahkan penerapannya, sebaiknya dalam surat pemberitahuan putusan dicantumkan kalimat: *"Apabila Tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan yang berkekuatan hukum tetap, maka atas permohonan Penggugat, Pejabat yang dibebani melaksanakan putusan yang akan diumumkan pada media massa setempat"*.

⁷⁰ W. Riawan Tjandra. *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa* (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya, 2009), hlm. 231



c. Ketidaktegasan pertanggung-jawaban pribadi dan pertanggung-jawaban jabatan

Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan. Dalam hukum administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan. Tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku dalam hukum administrasi. Tanggung jawab pribadi berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*. Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata dan tanggung-gugat berdasarkan PP. No. 43/1991 (TUN)⁷¹. Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. Dalam kaitan dengan tindak pemerintahan, tanggung jawab pribadi seorang pejabat berhubung dengan adanya maladministrasi. Tanggung gugat perdata dapat menjadi tanggung gugat jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa. Tanggung gugat perdata menjadi tanggung gugat pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi. Tanggung gugat TUN pada dasarnya adalah tanggung gugat jabatan⁷².

Di sisi lain, MA pernah menyarankan, untuk kelancaran eksekusi putusan Peratun, agar pembebanan uang paksa dikenakan kepada pribadi Tergugat (orang yang sedang menjabat), yang tidak mentaati putusan Peratun (*l'apot prieve*), alasannya hal ini sesuai dengan asas dalam pengelolaan keuangan dan pembendaharaan negara dimana bila terjadi pembebanan ganti rugi kepada seseorang maka prosedur dan pertanggungjawabnya dilaksanakan atas perintah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)⁷³. Sebaliknya, UUAP menganut pertanggung-jawaban jabatan. Sebab ditentukan bahwa dalam hal keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib mengembalikan uang ke kas negara⁷⁴ serta kerugian yang timbul akibat Keputusan dan/atau Tindakan yang dibatalkan menjadi tanggung jawab Badan dan/atau

⁷¹ Philipus M. Hadjon, "*Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi atas Tindak Pemerintahan*", tempat, nama penerbit dan tahun penerbitan tidak diketahui.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Hasil Rapat Kerja Nasional MA Dengan Jajaran Pengadilan Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia Tahun 2006, Kesimpulan, Komisi II C Bidang Tehnis Yudisial Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, Peserta Komisi II C, Bidang Tehnis Yudisial, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, Batam, 13 September 2006

⁷⁴ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan*, Undang-Undang. No. 30 Tahun 2014 (LNRI tahun 2014 Nomor 292, TLN No. 5601). Ps. 70 ayat (3)



Pejabat Pemerintahan⁷⁵. Ketentuan mengenai tata cara pengembalian uang ke kas negara dalam hal keputusan dinyatakan tidak sah dan tanggung jawab Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan akibat kerugian yang ditimbulkan dari Keputusan dan/atau Tindakan yang dibatalkan dan menjadi tanggung jawab Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan diatur dalam Peraturan Pemerintah⁷⁶. Oleh karena sampai sekarang peraturan pemerintah yang diamanatkan oleh ketentuan tersebut tak kunjung dibuat oleh pemerintah sebagaimana mestinya, maka berdasarkan ketentuan pasal 86 UUAP, hakim Peratun maupun pejabat AP berwenang secara implisit menjatuhkan putusan pembebanan ganti rugi jabatan sebagaimana dimaksud UUAP⁷⁷.

d. Peraturan yang tidak sesuai dengan perkembangan zaman

Hampir dua dekade lalu Stewart Fenwick sudah mengingatkan bahwa sistem keadilan administrasi di Indonesia mengalami perbedaan signifikan pada dekade 80-an dengan dekade tahun 2000 : *“There are significant differences between the conditions that brought about Indonesia’s system of administrative justice in the 1980s, and the newer judicial review process 20 years later”*⁷⁸. *Statement* tersebut semakin terbukti kebenarannya apabila dikaitkan dengan keberadaan PP No. 43/1991 yang sudah semakin tidak sesuai dengan perkembangan zaman.

Banyak alasan agar PP No. 43/1991 mendesak untuk dicabut dan direvisi oleh pemerintah. Secara akal sehat, disamping nilai ganti rugi dalam PP tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan ukuran situasi ekonomi sekarang, prosedur pembayarannya pun memakan waktu yang panjang dan tidak sederhana (*extensive time consuming and unsuitable remedy*)⁷⁹. Sekadar membandingkan dengan peraturan sejenis, pemerintah mengeluarkan PP. No. 92/2015 Tentang Perubahan Kedua Atas PP. No. 27/1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Peraturan ini mengatur antara lain tata cara dan besaran tuntutan ganti rugi yang diajukan oleh tersangka, terdakwa atau terpidana karena

⁷⁵ *Ibid.* Ps. 71 ayat (5)

⁷⁶ *Ibid.* Ps. 72 ayat (2)

⁷⁷ Amanat Pasal 84 UUAP tertuang dalam PP. No. 48 Tahun 2016 Tentang Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan.

⁷⁸ Tom Ginsburg and Albert H.Y. Chen, *Administrative Law and Governance In Asia, Comparative perspectives*, (New York: Routledge law in Asia Series, 2009), hlm. 159

⁷⁹ *“Salah satu dasar alasan penguatan Komisi Ombudsman Nasional dengan diundangkannya UU. No. 37 tahun 2008 adalah karena Penyelesaian melalui pengadilan tersebut memerlukan waktu cukup lama dan biaya yang tidak sedikit. Untuk itu, diperlukan lembaga tersendiri yakni Ombudsman Republik Indonesia yang dapat menangani pengaduan pelayanan publik dengan mudah dan dengan tidak memungut biaya..”*. (Bagian Umum Penjelasan UU Ombudsman RI).



ditangkap, ditahan, dituntut atau diadili atau dikenakan tindakan lain, tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan seperti yang dimaksudkan dalam ayat (1) pasal 95 KUHP⁸⁰.

4. Penutup

Kewenangan Peratun memberikan ganti rugi bersumber dari UU Peratun, UU Pelayanan Publik dan UUAP. Namun dalam tataran teknis-operasional, kompensasi pembayaran ganti rugi oleh Peratun masih menemukan sejumlah persoalan serius yakni disebabkan oleh masih adanya kekosongan hukum akibat belum dibuatnya sampai sekarang oleh pemerintah ketentuan terkait yang diamanatkan peraturan hukum yang lebih tinggi. Permasalahan lain adalah potensi terjadinya tumpang tindih klaim karena lemahnya harmonisasi legislasi antara UU Peratun, UU Pelayanan Publik dan UUAP. Oleh karena itu sangat dibutuhkan suatu peraturan hukum yang mampu menjembatani persinggungan kewenangan Peratun dalam memberikan kompensasi ganti rugi dari ketiga legislasi yang

⁸⁰ PP. No. 92/2015 yang merevisi PP No. 27/83 dianggap memberi angin segar kepada korban salah tangkap dalam proses pidana. Dalam PP ini rentang ganti kerugian dinaikan antara Rp. 500.000,00 (*lima ratus ribu rupiah*) dan paling banyak Rp 100.000.000,00 (*seratus juta rupiah*), besarnya ganti kerugian berdasarkan alasan luka berat atau cacat sehingga tidak bisa melakukan pekerjaan, besarnya ganti kerugian paling sedikit Rp25.000.000,00 (*dua puluh lima juta rupiah*) dan paling banyak Rp300.000.000,00 (*tiga ratus juta rupiah*), besarnya ganti kerugian yang mengakibatkan mati, besarnya ganti kerugian paling sedikit Rp50.000.000,00 (*lima puluh juta rupiah*) dan paling banyak Rp600.000.000,00 (*enam ratus juta rupiah*). Kendati demikian dalam prakteknya proses pencairan ganti rugi ini masih berbelit-belit. Itulah sebabnya setelah sekian lama menunggu Andro dan Nurdin, korban salah tangkap yang kemudian didampingi oleh LBH Jakarta, mengajukan permohonan sengketa Peratun dengan dasar Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 32/2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Non-litigasi. Permenkumham tersebut memberi kewenangan Direktorat Jenderal Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM untuk memeriksa peraturan perundang-undangan yang tidak harmonis, saling bertentangan dan merugikan masyarakat. Ditambahkan oleh Dr. Jimmy Z Usfunan, selaku Ahli Hukum Tata Negara, menyatakan kementerian keuangan tidak punya alasan untuk menunda lagi pembayaran berdasarkan mandat yang diberikan PP 92/2015. Jimmy menyatakan dalam sidang, "*Pasal 11 Peraturan Pemerintahan No: 92 tahun 2015 ayat 1 pembayaran ganti kerugian dilakukan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan dibidang keuangan berdasarkan Putusan Pengadilan. Dalam pasal 1 secara Hukum Administrasi konsep Mandat adalah Menteri Keuangan hanya untuk membayar ganti rugi berdasarkan Putusan Pengadilan, dalam konteks mandat Menteri Keuangan hanya membayar tidak boleh Menimbang-nimbang apa yang menjadi aturan dalam pasal 11, untuk itu tidak ada alasan oleh Menteri Keuangan untuk tidak melakukan ganti rugi berdasarkan Penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor: 98/Pid.Prap/2016/PN.Jkt.St*". Dalam sidang ini Majelis Pemeriksa Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM memutuskan Kementerian Keuangan harus membayarkan ganti rugi korban salah tangkap Andro Supriyanto dan Nurdin Priyanto pada akhir tahun 2018. Dalam kesepakatannya terdapat 2 poin yaitu: (1) Kementerian Keuangan menyatakan bahwa untuk pembayaran ganti rugi atas korban salah tangkap Andro Supriyanto & Nurdin Priyanto dilakukan berdasarkan Permenkeu No:108/PMK.02/2018 tentang Perubahan atas Permenkeu No: 11/PMK.02/2018 tentang Tata cara revisi anggaran tahun anggaran 2018; (2) Pembayaran sebagaimana dimaksud dalam kesepakatan butir 1, paling lama akhir Tahun Anggaran 2018 yang diusulkan paling lambat pada tanggal 14 Desember 2018 dan dibayarkan paling lambat 30 desember 2018. <https://www.bantuanhukum.or.id/web/kemenkumham-nyatakan-kemnkeu-lalai-tidak-membayar-ganti-rugi-korban-salah-tangkap-cipulir>. Diakses 4 Agustus 2019



berbeda tersebut. Peraturan semacam ini (*ius constituendum*) harus mampu mengintegrasikan kewenangan Peratun dalam memberikan kompensasi ganti rugi, sehingga tidak terjadi lagi upaya hukum ganda seperti selama ini terjadi: warga masyarakat mengajukan gugatan ganti rugi dalam perkara perbuatan melawan hukum penguasa ke Peradilan Umum akibat keterbatasan nilai ganti rugi di Peratun berdasarkan PP No. 43/1991. Peraturan tersebut juga harus mampu memangkas prosedur birokrasi yang berbelit-belit dalam pengajuan klaim pembayaran ganti rugi kepada pemerintah pasca putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap. Di masa-masa mendatang sangat diharapkan agar kebijakan legislasi dan regulasi di bidang penegakan hukum administrasi maupun yang berkaitan dengan fungsi-fungsi Peradilan TUN benar-benar dipersiapkan untuk menjaga keseimbangan kepentingan antara penguasa dan rakyat.

Daftar Pustaka

- Brown, L. Neville and Bell, John S. *French Administrative Law*, Fifth Edition, (Oxford: Oxford University Press, 1998)
- F. Stroink & E. van der Linden (Eds), *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, (Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2005)
- Hasil Rapat Kerja Nasional MA Dengan Jajaran Pengadilan Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia Tahun 2006, Kesimpulan, Komisi II C Bidang Tehnis Yudisial Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, Peserta Komisi II C, Bidang Tehnis Yudisial, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, Batam, 13 September 2006
- Maftuh Effendi, *Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi*, Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, 2010
- Mahkamah Agung RI, *Pedoman Teknis Administrasi Dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta : Mahkamah Agung, 2007)
- Philipus M. Hadjon, “*Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi atas Tindak Pemerintahan*”
- Philiphus M. Hadjon, *RUU Administrasi Pemerintahan Sebagai Kodifikasi (Sebagian) Hukum Administrasi Umum (General Rules of Administrative Law) dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Pembekalan Lanjutan Teknis Peradilan di Lingkungan Peradilan TUN Menyongsong Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan dan HUT PERATUN XVIII Tahun 2009. Surabaya, 13-15 Maret 2009
- Priyatmanto Abdoellah, “*Masalah Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dan Prospek Perkembangannya Menyongsong Pengesahan Rancangan Undang-Undang*



Administrasi Pemerintahan”, Makalah disampaikan dalam Rakerda Lingkungan Peradilan se-Wilayah Hukum Makassar pada tgl. 9-11 Oktober 2009 di Makassar

Setiawan, *Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata* (Bandung: Alumni, 1992)

Tom Ginsburg and Albert H.Y. Chen, *Administrative Law and Governance In Asia, Comparative perspectives*, (New York: Routledge law in Asia Series, 2009)

Yos Yohan Utama, “*Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa*”, Pidato pengukuhan Guru Besar Yos Johan Utama, Universitas Diponegoro, Semarang

W. Riawan Tjandra. *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa* (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya, 2009)

<https://www.bantuanhukum.or.id/web/kemenkumham-nyatakan-kemnkeu-lalai-tidak-membayar-ganti-rugi-korban-salah-tangkap-cipulir>. Diakses 4 Agustus 2019

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU. No. 51 Tahun 2009 (LNRI tahun 2009 No. 160, TLN No. 5079)

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Ombudsman Republik Indonesia*, UU. No. 37 Tahun 2008 (LNRI Tahun 2008 Nomor 139, TLNRI Nomor 4899).

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik*, UU. No. 25 Tahun 2008 (LNRI tahun 2009 Nomor 112, TLN No. 5038).

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan*, Undang-Undang. No. 30 Tahun 2014 (LNRI tahun 2014 Nomor 292, TLN No. 5601).

Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan*, Perma No. 6 Tahun 2018 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1586)

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik*, PP No. 61 Tahun 2010.

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Ganti rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada PTUN*, PP No 43/1991

SEMA No. 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

Juklak No. 052/Td.TUN/III/1992 Tanggal 24 Maret 1992

