

**KEDUDUKAN HUKUM DAN HAK MENGGUGAT ORGANISASI DAN  
WARGA MASYARAKAT DALAM SENGKETA *ONRECHTMATIGE  
OVERHEIDSDAAD* PASCA PEMBERLAKUAN UU NO 30 TAHUN 2014  
TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAH**

Oleh: Desmilia Eka Andriana, Moh. Fadli, Tunggul Anshari Setia Negara, Iwan Permadi<sup>1</sup>

**Abstract**

*Law no. 30 of 2014 concerning Government Administration is a material law that regulates the relationship between the State and citizens where the actions of Government Officials can be tested by the Administrative Court. This is normative juridical legal research, with Data Secunder. This research will analyze the legal position and right to sue organizations and community members regarding the *Onrechtmatige Overheidsdaad* dispute. The results that both organizations and community members have the right to sue and legal standing which is also regulated in the 2014 Law on Government Administration and other regulations. The 2014 Law is also explicitly aimed at citizens. Second, according to Article 51 paragraph (1) of Law no. 8 of 2011, organizations and community members are included in the applicant category. Third, discretionary policies can also be implemented by PTUN as long as the policy is for the sake of creating good government.*

*Keywords: Legal Position, Right to Sue, *Onrechtmatige Overheidsdaad* Dispute*

**Abstrak**

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini merupakan hukum materil yang mengatur hubungan antara Negara dengan warga negara dimana tindakan Pejabat Pemerintah memungkinkan untuk diuji oleh PTUN. Ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif dengan data sekunder. Penelitian ini menganalisis kedudukan hukum dan hak menggugat organisasi dan warga masyarakat terhadap sengketa *Onrechtmatige Overheidsdaad*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa baik organisasi maupun warga masyarakat memiliki hak menggugat dan legal standing yang juga telah diatur dalam Undang-Undang Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan peraturan lainnya. Secara eksplisit UU tahun 2014 tersebut juga ditujukan kepada warga masyarakat. Kedua, menurut Pasal 51 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2011, organisasi dan warga masyarakat masuk kategori pemohon. Ketiga, kebijakan diskresi juga dapat dilakukan oleh PTUN selama kebijakan tersebut demi terciptanya pemerintahan yang baik.

Kata Kunci: Kedudukan Hukum, Hak Menggugat, Sengketa *Onrechtmatige Overheidsdaad*

---

<sup>1</sup>Universitas Brawijaya

## A. Pendahuluan

Pemerintah (*bestuur*) dalam arti sempit hanyalah diartikan sebagai kekuasaan di bidang eksekutif selaku *law applying organ*, yakni organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan yang bisa dilakukan oleh Kabinet dan aparat-aparatnya dari tingkat Pusat sampai ke Daerah.<sup>2</sup> Pemerintah, dalam artian sebagai cabang eksekutif, mewakili atau mengandung dua karakter, yaitu sebagai alat kelengkapan negara dan sebagai badan administrasi negara.<sup>3</sup> Tindakan eksekutif sebagai alat kelengkapan negara adalah tindakan negara.

Sebagai badan administrasi negara, cabang pemerintahan eksekutif mempunyai kekuasaan mandiri yang dilimpahkan negara. Kekuasaan mandiri ini memungkinkan administrasi negara melakukan tindakan-

tindakan mandiri baik di lapangan pengaturan (*regelen*) maupun penyelenggaraan administrasi negara (*besturen*). Secara teoritik, menurut Roscoe Pound memang hukum dibentuk atas dasar kesepakatan sosial di dalam kehidupan bermasyarakat dan masyarakat tunduk pada hukum yang dibentuknya, namun harus dipahami bahwa *law as a tool of social engineering* yang dimaknai oleh Roscoe Pound, tidak berarti pemerintah dapat bertindak secara sewenang-wenang.<sup>4</sup>

Pemerintah dalam melaksanakan kekuasaannya, haruslah tunduk dan berkesesuaian pada hukum yang ada. Hal ini dilandasi oleh paham negara hukum, yakni paham bahwa segala tindakan negara harus berkesesuaian dengan hukum. Konsep negara hukum secara historis muncul dalam berbagai model, seperti negara

<sup>2</sup>Agus Budi Susilo, 2013, "Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol.2 No.2 hal.292-293.

<sup>3</sup>Bagir Manan dan Kuntara Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata*

*Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, hal.159.

<sup>4</sup> Nazaruddin Lathif, 2017, "Teori Hukum sebagai Sarana/Alat untuk Memperbaharui atau Merekayasa Masyarakat", *Pakuan Law Review*, Vol.3 No.1 hal.456-457.

hukum menurut Alquran dan Sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan "*rechtstaat*", Konsep negara hukum menurut Anglo Saxon (*rule of law*), konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila.<sup>5</sup>

Kendati memiliki dinamika sejarah dan pemahamannya masing-masing, namun secara garis besar pandangan-pandangan tersebut memiliki satu kesamaan, yakni keyakinan bahwa kekuasaan negara haruslah dibatasi dan tunduk kepada hukum.

Secara umum, pemerintah mengemban dua kedudukan dalam menjalankan kegiatan penyelenggaraan negara, yakni kedudukan dalam hukum privat dan kedudukan dalam hukum publik. Kedudukan pemerintah dalam hukum privat bekerja dengan adanya kesepakatan dengan pihak lain. Di sisi lain,

perbuatan dalam hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah secara karakteristik ialah bersifat sepihak, yakni bahwa keputusan pemerintah dalam melakukan suatu perbuatan hukum tidak tergantung pada kehendak pihak lain dan tidak diharuskan ada persesuaian kehendak (*wilsovereenstemming*) dengan pihak lain.<sup>6</sup> Dalam kondisi yang demikian, menjadi terang bahwa warga negara membutuhkan perlindungan hukum dari perbuatan pemerintah tersebut.

Tindakan (*handeling*) yang dilakukan oleh pemerintah, terutama dalam ranah publik, seringkali dapat bersinggungan dengan kepentingan warga negara, dan bahkan mungkin akan mengakibatkan kerugian bagi warga negara. Demi mengayomi dan menghargai martabat dan hak asasi warga negara, sudah sepatutnya tersedia sarana perlindungan hukum bagi warga negara yang

---

<sup>5</sup>Muhammad Tahir Azhary, 2003, *Negara Hukum*, Kencana, Jakarta, hal.63.

<sup>6</sup>Oheo K. Haris, 2015, "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan

yang Baik) dalam Pemberian Izin oleh Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan," *Jurnal Yuridika*, Vol.30 No.1 hal.59-62.

kepentingannya dirugikan akibat tindakan pemerintah. Bagi para warga negara yang dirugikan oleh tindakan pemerintah, tersedia sarana perlindungan hukum represif melalui pengajuan gugatan di pengadilan selaku lembaga yudisial suatu negara. Pengadilan menjadi kekuatan penyeimbang bagi tindakan-tindakan yang dilakukan oleh cabang kekuasaan eksekutif.

Pada era kolonial dan awal-awal kemerdekaan, kerangka perlindungan hukum berwujud gugatan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa/pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) berdasarkan Pasal 1365 *burgerlijke wetboek* (BW) dan forum penyelesaiannya melalui lingkungan peradilan umum. Dalam perkembangan selanjutnya hadir Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN).

Kehadiran PTUN lantas membuat adanya dikotomi penyelesaian sengketa akibat

tindakan pemerintah. Apabila menyangkut KTUN, maka lembaga penyelesaiannya adalah PTUN, sementara sengketa yang timbul akibat tindakan pemerintah selain yang memenuhi unsur-unsur KTUN, diselesaikan melalui lingkungan peradilan umum berdasarkan gugatan perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.

Perkembangan terakhir dalam transformasi hukum administrasi di Indonesia adalah dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014). Undang-undang ini memperluas definisi KTUN, dimana tindakan faktual juga dimaknai sebagai suatu KTUN (vide Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014). Konstruksi demikian, PTUN menjadi memiliki kewenangan memeriksa gugatan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa/pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Mahkamah Agung lewat berbagai produk hukum yang dikeluarkannya juga telah

menegaskan kompetensi PTUN mengadili perkara *onrechtmatige overheidsdaad*, seperti Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 (SEMA) dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Beralihnya kewenangan untuk memeriksa gugatan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa/pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) dari lingkungan peradilan umum ke peradilan tata usaha negara tentu memiliki berbagai konsekuensi yuridis, mulai dari perubahan hukum acara, petitum, posita, dan sebagainya.

### **B. Rumusan Masalah**

Beralihnya penyelesaian sengketa terkait Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan

(*Onrechtmatige Overheidsdaad*) dari pengadilan ke PTUN pasca Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tersebut, peneliti bermaksud menelaah kedudukan hukum atau *legal standing* dan hak menggugat organisasi dan warga masyarakat terhadap sengketa pelanggaran hukum oleh Pemerintah atau *onrechtmatige overheidsdaad*.

### **C. Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normative dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara (UU NO. 5 tahun 1986), Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014) serta peraturan perundang-undangan lainnya antara lain SEMA No. 4 Tahun 2016, Perma No. 2 Tahun 2019. Selain itu, penulis juga menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*) untuk memahami

konsep-konsep negara hukum, hubungan warga negara dan negara, asas-asas umum pemerintahan yang baik yang berhubungan dengan objek penelitian. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif

#### **D. Pembahasan**

##### **1. Sejarah Peradilan TUN di Indonesia dan Karakteristik Peradilan TUN Pasca UU No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah**

1) Perkembangan Peradilan TUN di Indonesia  
Keberadaan peradilan administrasi dalam konsep *rechstaat* ini dilatarbelakangi oleh kewenangan pemerintah dalam menormakan segala peraturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, maka

disediakan peradilan administrasi sebagai wadah bagi masyarakat untuk mencari keadilan. Selain itu, karakteristik paling mendasar dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan yang bersifat sepihak. Dikatakan sepihak karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum pemerintah itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah. Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum bagi warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara,<sup>7</sup> oleh karena itu perlu perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Oleh karena itu juga dibentuklah peradilan administrasi, yang pada hakikat

<sup>7</sup>Philip M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm.16-82.

keberadaannya adalah untuk melindungi hak-hak mendasar warga masyarakat selain memang agar rakyat mendapatkan kepastian hukum dalam mencari keadilan.

Di Indonesia kewenangan untuk menguji kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hak warga negara ini diletakkan di dalam satu lembaga peradilan tersendiri, yaitu Peradilan Tata Usaha Negara. Keberadaan PTUN ini tidak lepas dari komitmen bangsa Indonesia untuk mendirikan negara hukum dan melindungi kepentingan warga negaranya. Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam UUD Negara RI 1945 pasca amandemen telah diatur secara tegas, Khususnya dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, yang berisi:

*Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-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.*

Pengaturan secara tegas kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam konstitusi tersebut dipengaruhi oleh gagasan mengenai perlunya peningkatan kualitas pengawasan terhadap pemerintah. Karena potensi untuk terjadinya penyalahgunaan wewenang dari pejabat pemerintah semakin besar yang jelas merugikan masyarakat umum.<sup>8</sup>

Kompetensi absolut dari PTUN terdapat dalam Pasal 47 UU No 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara tersebut, menurut Pasal 1 angka 4 adalah sengketa yang

---

<sup>8</sup>W. Riawan Tjandra, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara; Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih*

*dan Berwibawa*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm.1.

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.

Ketentuan dalam UU No 5 Tahun 1986 ini terlihat bahwa kompetensi PTUN sangat sempit, hanya berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang dinilai merugikan masyarakat. Keputusan sebagaimana diketahui harus bersifat konkret, individual dan final, selain dari pada itu PTUN tidak memiliki kewenangan untuk mengadilinya. Kondisi di atas berjalan hingga hampir 20 tahun, kemudian sejalan dengan semakin meningkatnya tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah yang dipengaruhi oleh paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Ditambah lagi dengan kewenangan pemerintah

untuk melakukan diskresi, yaitu kebebasan untuk mengambil kebijakan apabila tidak ada UU yang mengaturnya atau UU samar yang dimiliki oleh pemerintah. Oleh karena itu, kompetensi PTUN yang terdapat di dalam UU No 5 Tahun 1986 dirasa sudah tidak relevan lagi, karena terlalu sempit hanya mengadili keputusan yang bersifat konkrit, individual dan final saja.

Untuk memperluas perlindungan hukum kepada masyarakat agar tidak menjadi korban kesewenang-wenangan pemerintah, pada tahun 2014 disahkan UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Terkait dengan hal ini, secara faktual telah banyak terjadi di masyarakat, salah satu contoh misalnya, lahan masyarakat digunakan sebagai lokasi pembangunan oleh pemerintah setempat, di mana masyarakat bersangkutan harus merelakan tanahnya. Belum lagi terkait kasus pemberhentian seseorang dari jabatannya, dengan alasan yang tidak jelas



atas pemberhentian itu. Berbagai tindakan itu, akan sangat berpotensi terjadi kesewenang-wenangan jika tidak dikontrol dengan baik. UU ini memperluas kompetensi PTUN yang tidak lagi hanya mengadili Keputusan Tata Usaha Negara saja namun juga diberikan kewenangan untuk mengadili perkara lain dalam kaitannya dengan administrasi negara. PTUN diberikan kewenangan untuk mengadili apakah dalam keputusan atau tindakan pejabat tata usaha negara terdapat penyalahgunaan wewenang atau tidak, masalah keputusan fiktif positif, dan kompetensi lain yang kuantitas dan kualitas kerumitannya juga bertambah.

2) Karakteristik Peradilan TUN Pasca UU No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara dengan penjelasan bahwa

undang-undang ini mengaktualisasikan secara khusus norma konstitusi hubungan antara Negara dengan warga negara. Setiap Keputusan dan/atau Tindakan oleh Pejabat Pemerintah atau penyelenggara negara lainnya yang meliputi lembaga-lembaga di luar kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, memungkinkan untuk diuji oleh Pengadilan. Pengadilan yang dimaksud adalah Pengadilan Tata Usaha Negara. Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum, tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-undang ini, dialihkan dan diselesaikan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sebagaimana diketahui, lahirnya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga secara otomatis menunjukkan Ketentuan di dalam UU No 5 Tahun 1986 ini dirasa sudah tidak relevan lagi untuk dipertahankan, maka pemerintah mengeluarkan UU No.

30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai penggantinya. Keluarnya UU ini memancing pro dan kontra dikalangan ahli hukum administrasi terkait dengan berbagai materi yang di atur, terutama dalam hal perluasan kompetensi absolut PTUN.

Oleh karena tindakan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan juga harus diberikan acuan. Maka substansi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini memberikan banyak kewenangan baru kepada PTUN. Berikut karakteristik kewenangan yang diamanatkan oleh UU No 30 Tahun 2014 kepada PTUN:

a. Makna dari suatu keputusan

Mengacu kepada UU No 5 Tahun 1986 sebagaimana juga diatur di dalam UU Nomor 51 Tahun 2009, bahwa makna Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau

Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>9</sup>

Pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 87 Ketentuan Peralihan mengatur detail kriteria keputusan TUN sebagai berikut;

*Pertama*, administrasi pemerintahan tidak dimaknai hanya sebatas keputusan seperti halnya dalam UU PTUN, namun termasuk juga tindakan faktual. PTUN menangani objek berupa tindakan administrasi pemerintahan. dalam Pasal 85 UU Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa pengajuan gugatan sengketa Administrasi

<sup>9</sup>Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 dan Pasal 1 angka 9 UU No 51 Tahun 2009.

Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini dialihkan dan diselesaikan oleh PTUN.

*Kedua*, ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan yang tidak hanya mencakup bidang eksekutif saja, melainkan pemerintahan dalam arti yang luas, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dengan demikian, pada saat ini keputusan yang dapat digugat ke PTUN tidak hanya keputusan presiden, gubernur, bupati, atau walikota seperti yang selama ini berlangsung, namun termasuk keputusan ketua DPR dan keputusan ketua Mahkamah Agung.

- b. Kriteria Kewenangan PTUN Menilai Unsur Penyalahgunaan Wewenang Undang-undang Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menilai

ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Ketentuan ini diatur di dalam Pasal 21 UU No, 30 Tahun 2014, yang secara lengkap berbunyi:

- (a) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan;
- (b) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.
- (c) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari

kerja sejak permohonan diajukan.<sup>10</sup>

Dalam UUAP tahun 2014 kewenangan tersebut diperluas ke dalam dua bentuk penyalahgunaan wewenang sebagaimana tertuang di dalam Pasal 17 yang berbunyi sebagai berikut:

- a) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.
- b) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: larangan melampaui Wewenang; larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang.

## 2. Pengertian Kedudukan Hukum dan Hak Menggugat serta Perbedaan Warga

### Masyarakat & Warga Negara ditinjau dari aturan perundang-undangan

#### 1) Definisi *Legal Standing*

*Standing* adalah satu konsep yang digunakan untuk menentukan apakah satu "pihak" terkena dampak secara cukup sehingga satu perselisihan diajukan ke depan pengadilan. Ini adalah satu hak untuk mengambil langkah merumuskan masalah hukum agar memperoleh putusan akhir dari pengadilan.<sup>11</sup>

Kedudukan hukum (*legal standing*) mencakup syarat formal sebagaimana ditentukan dalam UU, dan syarat materiil yang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan berlakunya UU yang dimohonkan pengujiannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan

<sup>10</sup>Pasal 21 UU No, 30 Tahun 2014.

<sup>11</sup>Maruarar Siahaan, 2006, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik*

*Indonesia*, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteran Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang<sup>12</sup>. Hal itu dijelaskan dalam Pasal 51 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 3 Peraturan MK No. 06/PMK/2005, bahwa pemohon adalah<sup>13</sup>;

- (a) Perorangan warga negara Indonesia;
- (b) Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangannya masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- (c) Badan hukum publik atau privat; atau
- (d) Lembaga negara.

## 2) Definisi Hak Menggugat

Upaya warga untuk menggugat penyelenggara Negara atau dikenal *Citizen Lawsuit* sebenarnya tidak dikenal

dalam sistem hukum *Civil Law* sebagaimana yang diterapkan di Indonesia. *Citizen Lawsuit* sendiri lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law*, misalnya di Amerika Serikat, India, dan Australia. Dan dalam sejarahnya *Citizen Lawsuit* pertama kali diajukan terhadap permasalahan lingkungan hidup. Namun pada perkembangannya, *Citizen Lawsuit* tidak lagi hanya diajukan dalam perkara lingkungan hidup, tetapi pada semua bidang dimana negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga negaranya. Pada hakekatnya gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) adalah akses orang perorangan warga negara untuk keseluruhan warga negara atau kepentingan publik termasuk kepentingan lingkungan mengajukan gugatan di pengadilan guna menuntut agar pemerintah atau negara melakukan penegakan hukum

---

<sup>12</sup>Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteran Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

<sup>13</sup> Pasal 51 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

yang diwajibkan kepadanya atau untuk memulihkan kerugian publik yang terjadi.<sup>14</sup>

Michael D. Axline, menegaskan bahwa *Citizen lawsuit* memberikan kekuatan kepada setiap warga negara untuk menggugat pihak tertentu (privat) yang melanggar undang-undang, dan juga memiliki kekuatan untuk menggugat negara dan lembaga-lembaga (federal) yang melakukan pelanggaran undang-undang, atau yang gagal dalam memenuhi kewajibannya dalam melaksanakan (implementasi) undang-undang.<sup>15</sup>

### **3. Kedudukan hukum (*legal standing*) dan Hak Menggugat oleh Organisasi dalam sengketa *onrechtmatige overheidsdaad*, pasca berlakunya UU No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah**

Sebagaimana diketahui bahwa Undang-undang Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Ketentuan ini diatur di dalam Pasal 21 UU No, 30 Tahun 2014, yang secara lengkap berbunyi:

- (a) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan;
- (b) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.

Ketentuan poin (2) tersebut memberikan legitimasi kepada organisasi sebagai salah satu “badan” untuk mengajukan

<sup>14</sup>Dhabi K. Gumayra (Kontributor), 2006, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*,

Aussaid, YLBHI, PSHK dan IALDF, Jakarta, hlm.382.

<sup>15</sup>*Ibid.*, hal.383.

gugatan kepada PTUN terkait penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan. Ketentuan tersebut juga memberikan kedudukan hukum atau legal standing kepada organisasi untuk mengajukan gugatan.

Secara persyaratan, organisasi juga merupakan bagian dari Badan hukum privat yang masuk kategori pemohon yang dapat mengajukan gugatan dimana legal standing dan hak menggugatnya telah diatur juga dalam Pasal 3 Peraturan MK No. 06/PMK/2005 poin (c), bahwa pemohon adalah;

- (a) Perorangan warga negara Indonesia;
- (b) Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangannya masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;

(c) Badan hukum publik atau privat; atau

(d) Lembaga negara.

Selain itu, dalam Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA) No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, mengatur pihak dalam permohonan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah<sup>16</sup> dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan dinyatakan ada atau tidak unsur penyalahgunaan Wewenang.<sup>17</sup> Peraturan MA ini juga memerikan legal standing kepada organisasi dalam mengajukan gugatan.

Lebih lanjut, Paulus Efendi Lotulung mengatakan bahwa pemberian hak gugat bagi pejabat merupakan pengejawantahan dari

---

<sup>16</sup>Ketentuan mengenai Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) diatur di dalam Pasal 20 UU 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>17</sup>Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung RI No. 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

prinsip *equality before the law* yang menunjukkan asas persamaan kedudukan bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara. Dengan demikian, asas persamaan hukum berlaku, baik sebagai penggugat yang mengajukan gugatan di Pengadilan maupun sebagai tergugat yang dikenakan suatu gugatan di Pengadilan. Dengan kata lain, pejabat bisa berkedudukan sebagai Penggugat atau Tergugat di forum pengadilan. Dalam konstruksi hukum Pasal 21 UUAP, maka pejabat pemerintah dapat berkedudukan sebagai pemohon maupun termohon.<sup>18</sup>

Pasal 21 UUAP tahun 2014 di atas pada hakikatnya juga menjadi legal standing bahwa organisasi dapat menjadi pemohon dan pejabat yang melakukan penyalahgunaan

wawaeang dapat menjadi termohon.

Lebih jauh, UUAP tahun 2014 juga memungkinkan pengadilan melakukan diskresi. Diskresi atau *freies Ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang, atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).<sup>19</sup> *Freies Ermessen* ini digunakan terutama karena: *pertama*, kondisi darurat yang tidak mungkin menetapkan peraturan tertulis, *kedua*, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya, *ketiga*, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir (*vogue norm*). Menurut Bagir Manan salah satu ciri dari

<sup>18</sup>Tri Cahya Indra Permana, *Op. Cit.*, hlm.53-54.

<sup>19</sup>Ridwan HR, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*,

Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, hlm.81.



peraturan kebijakan adalah pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan kepada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak.<sup>20</sup>

Berdasarkan uraian di atas, menurut Bagir Manan batasan terhadap pelaksanaan diskresi adalah Asas-asas umum pemerintahan yang layak. Jika suatu kebijakan sesuai dengan asas-asas ini maka ia dapat terus dilanjutkan namun jika tidak, kebijakan itu dapat dibatalkan. Jadi berdasarkan pada *freies Ermessen* ini, pemerintah dapat mengeluarkan berbagai kebijakan baik dalam bentuk peraturan-peraturan, pengumuman-pengumuman, pedoman-pedoman, surat edaran, instruksi, dan lain sebagainya.<sup>21</sup>

Ketentuan mengenai diskresi diatur di dalam Pasal 22 undang-undang administrasi pemerintahan. Penggunaan diskresi ditujukan untuk:

melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; mengisi kekosongan hukum; memberikan kepastian hukum; dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.<sup>22</sup> Ketentuan mengenai diskresi ini mencakup dua hal sekaligus, yaitu prosedur penggunaan diskresi oleh pejabat negara serta pengujian diskresi jika ada masyarakat yang merasa hak-haknya dilanggar atas pelaksanaan suatu diskresi.

Dalam kaitannya dengan topik penelitian ini, organisasi dapat mengajukan gugatan kepada PTUN dan PTUN dapat melakukan diskresi demi terciptanya asas pemerintahan layak. Diskresi oleh PTUN dapat dilakukan dengan motif tindakan melampaui wewenang, tindakan mencampuradukkan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.

---

<sup>20</sup>*Ibid.*, hlm.85.

<sup>21</sup>Ridwan HR, 2009, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, hlm.100.

<sup>22</sup>Pasal 22 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014.

Sejatinya, peraturan yang memberikan legal standing kepada organisasi diatas, juga dapat menjadi legal standing bagi warga masyarakat dalam mengajukan gugatan. Peneliti bermaksud meringkas peraturan yang dimaksud dalam penjelasan berikut ini:

Upaya administratif diatur oleh UUAP No. 5 Tahun 2014. Dalam UU Administrasi Pemerintahan, Pasal 75 ayat (1) menyebutkan, “Warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan”.

Kata “dapat” pada Pasal 75 ayat (1) UUAP tersebut dapat dimaknai bahwa pengadilan TUN berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan sengketa manakala seluruh upaya administratif telah ditempuh

terlebih dahulu oleh masyarakat.<sup>23</sup>

Dalam konteks penelitian ini, peraturan tentang upaya administrasi tersebut dapat memberikan legal standing dan menjadi ruang hak menggugat warga masyarakat atas sengketa penyalahgunaan wewenang oleh Pemerintah.

## **E. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

Berdasarkan peraturan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan analisis peneliti terkait legal standing dan hak menggugat organisasi dan warga masyarakat terhadap penyalahgunaan wewenang oleh Pemerintah di atas, bahwa baik organisasi maupun warga masyarakat memiliki hak menggugat dan legal standing telah diatur dalam Pasal 21, Pasal 22 dan Pasal 75 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan peraturan lainnya.

<sup>23</sup>S.F. Marbun, 2011, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan

Ketiga, UII Press, Yogyakarta, hlm.102-103.

## 2. Saran

Penelitian ini merekomendasikan agar kedepannya penelitian lebih lanjut terkait UU AP No. 5 tahun 2014 selalu dilakukan, utamanya mengkaji sejauhmana Undang-Undang tersebut dapat memberi ruang terhadap organisasi dan warga masyarakat melakukan gugatan di pengadilan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteran Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Azhary, Muhammad Tahir. 2003. *Negara Hukum*. Kencana, Jakarta.
- Fakrullah, Zudan Arif. 26 Maret 2016. *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*. Seminar Nasional IKAHI ke-62, Jakarta.
- Gumayra, Dhab K. (Kontributor). 2006. *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*. Aussaid, YLBHI, PSHK dan IALDF, Jakarta.
- Hamidi, Jazim. dan Mustafa Lutfi. 2010. *Civic Education: Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*. Gramedia, Jakarta.
- Haris, Oheo K. 2015. "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan yang Baik) dalam Pemberian Izin oleh Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan". *Jurnal Yuridika*, Vol.30 No.1 hlm.58-83.
- Harjono. 2008. *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Lathif, Nazaruddin. 2017. "Teori Hukum sebagai Sarana/Alat untuk Memperbaharui atau Merekayasa Masyarakat". *Pakuan Law Review*, Vol.3 No.1 hlm.73-94.
- Manan, Bagir. dan Kuntara Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Marbun, S.F. 2011. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Cetakan Ketiga. UII Press. Yogyakarta.
- R, Ridwan H. 2009. *Hukum Administrasi di Daerah*. Cetakan Pertama. UII Press, Yogyakarta.
- . 2009. *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Cetakan Pertama. UII Press, Yogyakarta.
- Ridwan, dkk. 2018. "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan". *Hurnal JH Ius Quia Iustum*, No.2 Vol.25 hlm.339-358.
- Rosyada, Dede. dkk. 2003. (ed.) *pendidikan kewarganegaraan (civil*

*education*): *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta.

Siahaan, Maruarar. 2006. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Edisi Revisi. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteran Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

Tjandra, W. Riawan. 2009. *Peradilan Tata Usaha Negara; Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

Triwulan, Titik T dan H. Ismu Gunadi Widodo. 2011. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Prenada Media Group, Jakarta.