

# Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara Suatu Tantangan dan Harapan dari Sudut Perkembangan Hak Asasi Manusia

Oleh: Benjamin Mangkoedilaga

## I. Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia

Keinginan politik untuk membangun dan mendirikan Peradilan Tata Usaha Negara ataupun Peradilan Administrasi Negara sebenarnya sudah muncul sejak tahun 1948, dengan dikeluarkannya konsep rancangan Peradilan Tata Usaha Negara oleh Prof. Dr. Wirjono Prodjodikoro dan Susanto Tirtoprodjo, namun karena situasi pada saat itu belum memungkinkan akhirnya tetap sebagai konsep.

Keinginan politik itu kemudian diulang kembali dalam TAP MPRS Nomor II Tahun 1960 yang memerintahkan Mandataris untuk membentuk Peradilan Administrasi, namun usaha itu tidak berhasil. Keinginan itu dicoba kembali diwujudkan sekitar Tahun 1970. Akhirnya eksistensi dari lembaga tersebut baru terlegalisir pada Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, walaupun penerapan/operasionalnya baru terlaksana pada Tahun 1991, dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 1990 tentang pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Eksistensi lembaga peradilan ini seharusnya terdapat di setiap Kabupaten dan Kotamadya pada tingkat Pengadilan Tata Usaha Negara, dan di setiap Ibukota Propinsi/Daerah Tingkat I pada tingkat Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (Medan, Jakarta, Surabaya dan Ujung Pandang) dan 16 (enam belas) Pengadilan Tata Usaha Negara (Medan, Padang, Palembang, Tanjung Karang, Jakarta, Bandung, Semarang, Denpasar, Pontianak, Samarinda, Banjarmasin, Manado,

Ujung Pandang, Ambon dan Jaya Pura). Dengan didukung oleh kurang lebih 120 (seratus dua puluh) orang Hakim dibanding dengan Peradilan Umum yang memiliki sekitar 3000 (tiga ribu) sampai 4000 (empat ribu) orang Hakim, maka jumlah Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara masih kurang.

Seperti di berbagai negara di dunia ini, apapun namanya (Tribunal Administratif, Administratief Rechtbank, Administratif Court, Verwaltungs Gericht) fungsi lembaga ini adalah sama, yaitu mengawasi jalannya pemerintahan yang benar dari segi Yuridis. Melalui gugatan-gugatan yang diajukan oleh rakyat maupun masyarakat terhadap jalannya pemerintahan yang secara hukum, hukum kewenangan pelaksanaannya dilaksanakan oleh aparatur maupun pejabat pusat dan daerah.

Perbandingan yang terdapat jika dibandingkan dengan negara lain adalah bahwa Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia hanyalah berwenang untuk menguji dan mengkaji bentuk-bentuk tindakan pemerintah yang bersifat tertulis, kokrit, individual dan final.

Ciri-ciri/persyaratan tersebut di atas, masih dibatasi lagi, khususnya yang masuk dalam kategori:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum Perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang memerlukan persetujuan;

d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan Ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Peraturan;

e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan Badan Peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai Tata Usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;

g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di Pusat maupun Daerah mengenai Pemilihan Umum (pasal 2 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986).

Demikian juga hal-hal yang menyangkut keputusan-keputusan dengan kategori tersebut di atas, tetapi jika dikeluarkan:

a. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, ataupun keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 49 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986);

Walaupun dengan kewenangan yang terbatas, lembaga Peradilan Tata Usaha Negara ini telah dapat berfungsi sebagai lembaga Yudikatif yang melaksanakan pengawasan secara yuridis terhadap jalannya Pemerintahan. Dengan batas dan persyaratan-persyaratan tertentu, rakyat dan masyarakat juga telah diberikan kewenangan untuk menilai dan mengawasi jalannya pemerintahan.

Di dalam mengajukan gugatan terhadap pemerintah, terdapat batasan-batasan dan persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, antara lain adalah:

— Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (pasal 55 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986);

— Gugatan hanya dapat diajukan atas dasar:

a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan tersebut telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan yang tidak sesuai dengan maksud diberikannya wewenang tersebut;

c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu dan sampai pada pengembalian keputusan tersebut, (pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986);

Di samping alasan tersebut di atas pengkajian jalannya pemerintahan dapat juga didasarkan atas asas-asas umum pelaksanaan pemerintahan yang baik yang dapat dikatakan merupakan hukum adat yang tidak tertulis dalam bidang tata pemerintahan.

## II. Tantangan dan Harapan

Tentu saja dalam rangka pelaksanaan tugas lembaga ini dalam kenyataannya masih banyak yang dihadapi, di mana kendala-kendala tersebut antara lain:

a. Anggaran belanja yang terbatas untuk membangun gedung-gedung beserta isinya;

b. Jumlah dan sumber daya manusia yang terbatas dalam kualitas dan kuantitasnya;

c. Persepsi yang sangat keliru dari masyarakat dan pejabat pemerintah terhadap eksistensi dari lembaga ini;

Kenyataannya di lapangan perihal apa yang telah kami kemukakan di atas, terurai dengan ilustrasi sebagai berikut:

ad. A. Masih terbatasnya jumlah Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Kalau jumlah tersebut harus disesuaikan dengan keharusan seperti yang tertera dalam undang-undang, maka biaya/anggaran belanja yang harus dikeluarkan untuk membangun rumah dinas, menyediakan peralatan kantor dan

sarana-sarana penunjang administrasi serta mobilitasnya.

ad. B. Sumber daya manusia terutama para Hakim yang bertugas pada lembaga ini adalah para Sarjana Hukum yang menaruh minat pada Hukum Administrasi Publik, dan ilmu tersebut baru tumbuh dan berkembang sekitar akhir tahun 1960 dan awal tahun 1970, jauh daripada ilmu-ilmu hukum lainnya seperti Hukum Perdata, Hukum Dagang, Hukum Pidana yang telah lama berkembang. Kaum pemuda intelektual yang mempunyai latar pendidikan Sarjana Hukum masih sedikit yang berminat sebagai Pegawai Negeri, apalagi menjadi Hakim Tata Usaha Negara karena gaji yang belum memadai dan keengganan untuk ditempatkan di daerah terpencil. Ada suatu kecenderungan bahwa lulusan Perguruan Tinggi yang terbaik dan berminat pada bidang ini, tapi kemudian ditarik untuk berkisah dalam sektor swasta.

ad. C. Eksistensi daripada Peradilan Tata Usaha Negara sampai sekarang ini masih terasa adanya persepsi yang salah dari masyarakat yang kadang-kadang menganggap bahwa lembaga ini dapat menampung segala keluhan, pengaduan maupun gugatan yang diajukan dan ditujukan kepada aparat pemerintah, padahal kewenangan lembaga ini hanya mengkaji keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan batasan-batasan tertentu, seperti yang telah disebutkan di atas, sehingga wajar apabila masih terdapat adanya ketidakpuasan terhadap lembaga ini. Demikian juga dari pihak birokrasi masih terasa adanya kekurangpahaman atau salah persepsi terhadap eksistensi lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, yang menganggap lembaga ini sebagai penghalang atau penghambat pelaksanaan pembangunan, perongrong kewibawaan pemerintah, dan pengganggu stabilitas kesatuan dan persatuan nasional dan sebagainya.

Dengan makin cerdasnya rakyat dan masyarakat serta pemerintah yang semakin dewasa, maka diharapkan bahwa eksistensi

lembaga Peradilan Tata Usaha Negara ini di Indonesia dapat berfungsi dan mencapai harapan sebagaimana mestinya.

Untuk mewujudkan hal ini tentu saja harus ditempuh dalam kurun waktu yang panjang, seperti yang juga dialami oleh lembaga yang sama di negara lain. Kondisi ini hanya dapat tercapai bila terdapat kemauan politik pemerintah untuk mencapai itu dan dukungan dari masyarakat itu sendiri.

### III. Relevansinya dengan Hak-hak Asasi Manusia

Dari uraian yang dipaparkan di atas maka dapat dikemukakan, bahwa eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara tidak terlepas dari pengejawantahan terlaksananya demokrasi. Dan terlaksananya demokrasi berkaitan erat dengan pelaksanaan daripada hak asasi manusia.

Dengan gugatan-gugatan yang diajukan maka rakyat atau masyarakat diberikan kesempatan untuk ikut mengawasi pemerintahan, dengan jalan mengawasi apakah keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh para pejabat itu telah sesuai atau tidaknya menurut hukum.

Memang terasa pada pelaksanaannya dalam praktek, terutama pada permulaan beroperasinya lembaga peradilan ini, di mana terasa bahwa rakyat atau masyarakat telah banyak berharap. Banyak rakyat atau masyarakat menduga bahwa semua hal-hal yang tidak berkenan dari aparat pemerintah dapat diajukan ke muka peradilan ini, banyak rakyat atau masyarakat yang kecewa terhadap keterbatasan kewenangan lembaga ini. Kemudian karena keterbatasan jumlah lembaga ini yang belum merata keberadaannya di tanah air. Akibat dari pada kurangnya sumber daya manusia yang profesional terutama para Hakimnya, menyebabkan masih banyak rakyat atau masyarakat belum tersentuh oleh lembaga ini. Banyak di antara rakyat atau masyarakat sampai sekarang belum mendapatkan hak asasinya dalam memperoleh keadilan.

Langkanya Hakim maupun Sarjana Hukum yang berminat untuk memilih Peradilan Tata

Usaha Negara sebagai bidang pengabdianya, disebabkan antara lain:

- Kurangnya minat terhadap Ilmu Administrasi Negara;
- Kurangnya mempunyai rasa keberanian dalam menjalankan tugas;
- Dan lain-lain.

Semua kekurangan dan keterbatasan yang berkaitan dengan eksistensi lembaga Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia ini, menurut pendapat kami adalah juga masih kurang terlaksananya pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia, terutama hak asasi untuk memperoleh keadilan.

Penulis H. Benjamin Mangkoedilaga, S.H.

