



Mekanisme Penundaan Keputusan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Tata Usaha Negara Ditinjau dari Prinsip Perlindungan Hukum

Theo Yonathan Simon Laturiuw^{1*}, Hedwig Adianto Mau², Rotua Valentina Sagala³

¹⁻³ Fakultas Hukum, Universitas Jayabaya, Indonesia

E-mail: latutheo586@gmail.com¹, hedwigadiantomau@gmail.com², val77ina@yahoo.com³

*Penulis Korespondensi: latutheo586@gmail.com

Abstract. *This research aims to examine the postponement mechanism in State Administrative Court (TUN) disputes, particularly the legal basis and practice of determining postponements by panels of judges, and to formulate an ideal mechanism for postponement requests based on the principles of legal protection. This study employs a qualitative method with a normative juridical legal research approach, involving the analysis of legal concepts, normative structures, comparisons of legal norms, and the legal implications of regulations. The research analyzes regulations governing the postponement of State Administrative Decisions (KTUN) under the State Administrative Court Law (Law No. 5 of 1986, Law No. 9 of 2004, and Law No. 51 of 2009) and the Government Administration Law. The existing regulatory framework reflects normative stagnation, as it has not been substantially revised through the amendments to the PTUN Law. The current mechanism remains rigid and restrictive, particularly due to the requirement of “extremely urgent circumstances,” which is open to multiple interpretations and difficult to prove, as well as the absence of provisions on sanctions and execution supervision. An ideal mechanism requires progressive, rapid, flexible, and balanced procedural reform based on three pillars: substantive criteria reform, procedural law reform, and execution and supervision reform.*

Keywords: *Legal Protection; Normative Legal Research; Procedural Law Reform; PTUN; State Administration.*

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji mekanisme penundaan dalam sengketa Tata Usaha Negara (TUN), khususnya dasar hukum dan praktik penetapan penundaan oleh majelis hakim, serta merumuskan mekanisme ideal untuk permohonan penundaan berdasarkan prinsip perlindungan hukum. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif, yang meliputi analisis konsep hukum, struktur norma, perbandingan norma hukum, dan implikasi hukum dari suatu peraturan. Penelitian ini menganalisis peraturan yang mengatur penundaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berdasarkan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) serta Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Kerangka regulasi yang ada mencerminkan stagnasi normatif karena belum mengalami perubahan substantif melalui amendemen Undang-Undang PTUN. Mekanisme yang berlaku saat ini masih bersifat kaku dan restriktif, terutama karena adanya persyaratan “keadaan yang sangat mendesak” yang terbuka terhadap berbagai interpretasi dan sulit dibuktikan, serta tidak adanya ketentuan mengenai sanksi dan pengawasan pelaksanaan. Mekanisme ideal memerlukan reformasi hukum acara yang progresif, cepat, fleksibel, dan berimbang berdasarkan tiga pilar, yaitu reformasi kriteria substantif, reformasi hukum acara, serta reformasi pelaksanaan dan pengawasan.

Kata Kunci: Penelitian Yuridis Normatif; Perlindungan Hukum; PTUN; Reformasi Hukum Acara.; Tata Usaha Negara.

1. LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan negara hukum yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum (Sudrajat, 2020). Oleh karenanya pemerintah dalam menjalankan kewenangannya harus berdasarkan hukum. Pemerintah berpatokan pada dua cabang ilmu hukum dalam menjalankan kekuasaan maupun kewenangannya untuk mengatur kehidupan warga negara. Kedua cabang ilmu hukum itu adalah Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (Hukum Tata Usaha Negara).

Hukum Tata Negara mengatur kewenangan pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan atau lebih sering dikenal mengatur negara dalam keadaan diam. Sedangkan Hukum Tata Usaha Negara mengatur bagaimana alat-alat pemerintah, badan-badan kenegaraan, dan pejabat-pejabat menjalankan tugasnya (Syahrizal, 2013). Artinya hukum administrasi negara sangat terkait atau berhubungan erat dengan hukum tata negara (Efendi & Poernomo, 2019). Pemerintah menjalankan fungsinya melalui KTUN dan Tindakan faktual. KTUN maupun tindakan faktual pada dasarnya merupakan tindakan hukum dari pemerintah yang berdampak bagi pihak yang dituju. KTUN dapat mengubah status hukum seseorang dan dapat memberikan sebuah kerugian kepada pihak tertuju. Begitu juga tindakan faktual pemerintah yang dapat mendatangkan kerugian.

Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan TUN) merupakan lembaga peradilan di bawah Mahkamah Agung yang bertugas mengadili sengketa-sengketa menyangkut KTUN maupun tindakan faktual. Peradilan TUN juga telah memiliki ‘lembaga’ untuk mencegah kerugian akibat KTUN maupun tindakan faktual, yakni ‘lembaga’ Penundaan. Berbeda dengan negara lain yang menganut sistem *civil law*, PTUN merupakan bagian dari peradilan Indonesia yang diselenggarakan di bawah Mahkamah Agung. Karena subordinasinya kepada Mahkamah Agung, maka pengarahan teknis, organisasi, administratif, dan keuangan peradilan dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (UU No. 9 Tahun 2004). Dari sudut pandang filosofis, pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu cara masyarakat untuk menjaga atau mengurangi hak-haknya dari potensi pejabat pemerintah menyalahgunakan kekuasaannya dengan menggugat peraturan perundang-undangan atau penggunaan kekuasaan melalui KTUN (Lopa, 1988). Dalam hal atau keadaan tertentu, penggugat dapat mengajukan permohonan penundaan agar selama proses pengadilan berjalan, KTUN atau tindakan faktual yang digugat dapat diperintahkan untuk ditunda pelaksanaannya sampai ada putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap.

Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 67 ayat (2) dan ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara) yang mengatakan bahwa: “Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap” (UU No. 5 Tahun 1986). Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan (Caniago, 2020).

Namun, mekanisme dan persyaratan penundaan ini seringkali dipertanyakan karena sangat sedikit permohonan penundaan yang dikabulkan. Data perkara di PTUN Bandung selama periode 2021-2024 menunjukkan bahwa dari 97 permohonan penundaan yang diajukan, hanya 6 yang dikabulkan. Bahkan terdapat sejumlah putusan di mana pokok perkaranya dikabulkan, tetapi permohonan penundaannya ditolak. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip perlindungan hukum yang menjadi salah satu unsur penting dalam konsep negara hukum Pancasila yang menghendaki adanya perlindungan hukum yang efektif bagi setiap warga negara. Apalagi posisi penggugat dan tergugat dalam sengketa TUN tidak sejajar karena tergugatnya adalah penguasa. Sampai di sini mekanisme lembaga penundaan tampak tidak dapat mencerminkan keadilan dan perlindungan hukum untuk memampatkan kerugian masyarakat.

Ketidakmampuan mekanisme penundaan untuk berfungsi sebagaimana mestinya mengindikasikan adanya permasalahan sistemik dalam Peradilan TUN yang perlu dianalisis secara mendalam. Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, Peneliti melihat terdapat permasalahan terhadap ‘lembaga’ penundaan di Peradilan TUN. Permasalahan ini perlu diurai melalui penelitian yang lebih mendalam untuk mengidentifikasi akar permasalahan dan merumuskan solusi yang komprehensif.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dianalisis menggunakan metode kualitatif dengan jenis penelitian hukum normatif. Metode penelitian ini mencakup analisis terhadap konsep-konsep hukum, struktur norma, perbandingan antara norma-norma hukum, dan implikasi hukum dari suatu peraturan. Penelitian hukum yuridis normatif juga dapat melibatkan pengembangan teori hukum baru atau pemikiran kritis terhadap hukum yang ada.

Salah satu pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-perundangan. Peneliti membedah peraturan berkaitan dengan penundaan KTUN yang tertuang di dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 5 Tahun 1986, UU No. 9 Tahun 2004, dan UU No. 51 Tahun 2009) maupun UU Administrasi Pemerintahan. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma dasar atau kaidah dasar. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, pendapat para sarjana hukum. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun

penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Misalnya kamus, ensiklopedia, website dan lain-lain.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Mekanisme Penundaan dalam Sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Ditinjau dari Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan dan pedoman-pedomannya telah menggariskan dua kondisi penting menyangkut dapat dikabulkan dan tidak dapat dikabulkannya permohonan penundaan. Permohonan penundaan dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan. Sementara itu, permohonan penundaan tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Secara keseluruhan data menunjukkan tingkat keberhasilan permohonan penundaan dikabulkan dalam perkara sengketa tata usaha negara di PTUN Bandung sangat rendah. Selama empat tahun terakhir, dari 97 permohonan penundaan yang diajukan, hanya 6 yang dikabulkan, atau sekitar 6,18%. Hal ini mengindikasikan hakim di PTUN Bandung sangat berhati-hati dalam mengabulkan permohonan penundaan. Peneliti menilai hal ini terjadi karena implikasi yang luas dari penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara atau tindakan faktual. Dari 6 permohonan yang dikabulkan, terdapat variasi dalam cara putusan penundaan dikeluarkan. Dua di antaranya diputuskan secara terpisah dari putusan akhir perkara. Empat lainnya digabungkan dalam putusan akhir.

Tren menarik dari data ini adalah adanya peningkatan jumlah permohonan penundaan setiap tahunnya. Mencerminkan meningkatnya kesadaran masyarakat atau pengacara tentang hak mereka untuk mengajukan permohonan penundaan. Namun, peningkatan ini tidak diiringi dengan peningkatan tingkat keberhasilan pengabulan permohonan penundaan. Ini menunjukkan standar untuk mengabulkan penundaan sangat tinggi dan ketat. Selain itu, mayoritas permohonan penundaan ditolak, baik dalam putusan akhir perkara maupun dalam kasus di mana pokok perkara justru dikabulkan. Hal ini menunjukkan bahwa pengabulan pokok perkara tidak secara otomatis menjamin dikabulkannya permohonan penundaan.

Terkait jenis putusan penundaan, terdapat dua pola yang diamati: putusan/penetapan penundaan yang terpisah dari putusan akhir dan putusan penetapan penundaan yang menyatu dengan putusan akhir. Pada tahun 2024, terlihat peningkatan signifikan dalam jumlah putusan penundaan yang menyatu dengan putusan akhir. Hal ini mengindikasikan perubahan dalam

praktik peradilan di PTUN Bandung, di mana hakim lebih memilih untuk mempertimbangkan dan memutuskan permohonan penundaan secara bersamaan dengan pokok perkara. Cara demikian pada dasarnya berdampak langsung terhadap tujuan penundaan karena pemohon penundaan harus menunggu seluruh rangkaian persidangan rampung untuk mendapatkan penetapan penundaan.

Uraian putusan hakim menyangkut permohonan penundaan dan uraian mengenai evolusi lembaga penundaan di Prancis dapat menarik kesimpulan bahwa sistem peradilan tata usaha di Indonesia yang dulunya mengadopsi sistem peradilan administrasi Prancis, kini justru tertinggal dalam penerapan terkait lembaga penundaan. Sistem penundaan keputusan administrasi di Prancis telah berevolusi menjadi lebih cepat dan efisien, sementara Indonesia masih mempertahankan pendekatan yang relatif ketat dan berimbas pada fakta bahwa permohonan penundaan sulit untuk dikabulkan.

Lembaga penundaan di Prancis telah berevolusi dari konsep "*sursis à exécution*" yang kaku menuju "*référé-suspension*" yang lebih fleksibel dan cepat. Mekanisme *sursis à exécution* sangat ketat dan bersifat pengecualian. Akibatnya hakim enggan menanggukuhkan keputusan kecuali terdapat "*fumus boni juris*" (keraguan serius terhadap legalitas) dan "*periculum in mora*" (kerugian serius yang tidak dapat dipulihkan). Prosedur ini lambat karena terikat erat dengan gugatan pokok dan sering kali menyebabkan kerugian sudah terjadi sebelum penundaan dikabulkan.

Apa yang telah dilakukan peradilan administrasi Prancis jelas berbeda dengan kondisi peradilan tata usaha negara di Indonesia. Lembaga penundaan KTUN di Indonesia diatur dalam Pasal 67 UU Nomor 5 Tahun 1986 dan Buku II Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan (BUKU II) di mana sejak kelahirannya, mekanismenya cenderung tetap ketat dan belum mengalami evolusi serupa dengan Prancis. Bahkan dalam dua kali perubahan UU Nomor 5 Tahun 1986, yaitu pada UU Nomor 9 Tahun 2004 dan UU Nomor 51 Tahun 2009, pasal mengenai penundaan tidak pernah diubah.

Ketatnya mekanisme penundaan di peradilan tata usaha negara Indonesia ditunjukkan dengan persyaratan ketat dalam pengabulan permohonan penundaan di mana diatur bahwa permohonan penundaan dapat dikabulkan apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika KTUN tetap dilaksanakan. Diatur pula bahwa penundaan tidak dapat dikabulkan apabila terdapat kepentingan umum dalam rangka pembangunan.

Baik Prancis dan Indonesia sebenarnya sama-sama menerapkan kriteria kerugian serius/sangat mendesak untuk mengabulkan permohonan penundaan. Namun, dalam *référé-*

suspension yang dianut Prancis, fokus pada "urgensi yang lebih terang benderang" sehingga memberikan hakim landasan yang lebih kuat untuk bertindak cepat.

Berikutnya, Prancis telah melonggarkan kriteria ini dari "keraguan serius terhadap legalitas" menjadi "*doute sérieux sur la légalité*" yang hanya memerlukan argumen cukup kuat untuk menimbulkan keraguan di benak hakim. Di Indonesia, kriteria "keadaan yang sangat mendesak" secara implisit juga mempertimbangkan potensi legalitas gugatan. Hal inilah yang menurut pandangan peneliti membuat para hakim cenderung ingin memutus penundaan bersamaan dengan pokok perkaranya.

Analisis putusan PTUN Bandung dalam perkara 64 menunjukkan bahwa hakim mengabulkan penundaan ketika ada bukti kerugian nyata, mendesak, dan sulit dipulihkan (contohnya ancaman PHK massal atau hancurnya reputasi bisnis). Namun, Putusan Nomor: 43/G/2022/PTUN.BDG juga menunjukkan bahwa kerugian yang didalilkan harus benar-benar memenuhi kriteria "sangat mendesak" agar permohonan penundaan dikabulkan. Putusan Nomor: 8/G/2024/PTUN.BDG menyoroti bahwa meskipun hakim melihat adanya potensi kerugian, keputusan penundaan yang diputus bersamaan dengan pokok perkara dapat memakan waktu sehingga efektifitas penundaan di lapangan menjadi tertunda.

Dapat dikatakan, meskipun Indonesia mengadopsi sistem peradilan administrasi Prancis, lembaga penundaan KTUN di Indonesia belum berevolusi secepat Prancis dalam merespons kebutuhan masyarakat akan mekanisme penundaan yang lebih cepat dan efisien sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap warga negara yang berhadapan dengan pemerintah. Kriteria yang ketat dan proses yang terkadang memakan waktu masih menjadi tantangan dalam memastikan kepentingan penggugat terlindungi secara optimal di Indonesia.

Peneliti berpandangan stagnasi dan ketatnya praktik pengabulan permohonan penundaan di PTUN Bandung, terlebih dengan tren penggabungan penetapan penundaan ke dalam putusan akhir, telah memicu disharmoni yang serius terhadap esensi Teori Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dan Teori Perlindungan Hukum. Peneliti berpandangan permohonan penundaan merupakan sebuah usaha untuk mengembalikan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan unsur kerukunan tersebut. Karena pada dasarnya Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat tersebut telah mengganggu keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat sampai akhirnya rakyat menggunakan jalan pengadilan sebagai ultimum remedium. Instrumen penundaan KTUN tersebut pada saat itu kemudian menjadi jalan tengah yang dapat ditempuh untuk menghadirkan kembali keserasian selama perkara tersebut berjalan di Pengadilan. Oleh karena itu peneliti berpendapat semestinya syarat-syarat pengabulan permohonan penundaan tidak seketat atau terlalu membatasi seperti yang terjadi

hari ini. Ketatnya syarat-syarat pengabulan permohonan penundaan tersebut telah membuat prinsip kerukunan yang sebenarnya dikandung dalam Lembaga Penundaan tersebut menjadi sulit dijalankan sehingga pada akhirnya mengganggu juga berjalannya Negara Hukum Pancasila.

Oleh karena itu, ketika hakim PTUN Bandung bersikap restriktif (hanya mengabulkan 6,18% permohonan) dan menunda penilaian urgensi hingga putusan akhir, peradilan administrasi gagal berfungsi sebagai penyeimbang kekuasaan. Negara hukum tidak boleh hanya tegak secara prosedural di atas kertas, melainkan harus substantif. Membiarkan KTUN yang berpotensi cacat administrasi tetap berlaku selama proses persidangan yang berlarut-larut mencederai prinsip keadilan yang cepat dan responsif, yang merupakan ruh dari negara hukum modern.

Berikutnya, peneliti menganalisis mekanisme penundaan KTUN di PTUN dari Teori Perlindungan Hukum Philipus M. Hadjon yang mendefinisikan perlindungan hukum sebagai perlindungan akan harkat dan martabat manusia, serta pengakuan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan (khususnya dari penguasa atau pemerintahan). Philipus M. Hadjon membagi perlindungan hukum tersebut menjadi dua bentuk utama, dilihat dari waktu pelaksanaannya, yakni perlindungan hukum preventif (sebelum terjadi pelanggaran) dan perlindungan hukum represif (sesudah terjadi pelanggaran) (Hadjon, 1987).

Berdasarkan teori perlindungan hukum dari Philipus M. Hadjon, peneliti berpandangan mekanisme penundaan KTUN di peradilan tata usaha negara merupakan bentuk dari perlindungan hukum preventif sebagaimana teori Hadjon yang mengatakan ‘mekanisme perlindungan ini dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada subjek hukum untuk mengajukan keberatan atau pendapat (*the right to be heard*) sebelum suatu keputusan ditetapkan’. Dari teori Hadjon, tampak terdapat dua bentuk perlindungan hukum di peradilan tata usaha negara. Pertama, upaya keberatan dan banding yang menjadi pintu masuk penggugat sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Kedua, mekanisme penundaan KTUN di PTUN yang dapat diajukan bersamaan gugatan untuk menunda pemberlakuan KTUN objek sengketa. Peneliti berpendapat upaya keberatan dan banding tidak dapat dikategorikan sebagai perlindungan hukum preventif menurut Hadjon. Hal itu karena upaya keberatan dan banding baru dilakukan setelah keputusan ditetapkan oleh pejabat tata usaha negara. Oleh karena itu upaya keberatan dan banding tidak dapat dikategorikan sebagai perlindungan hukum preventif sebagaimana teori perlindungan hukum dari Hadjon. Apalagi upaya keberatan dan banding

warga masyarakat terhadap suatu keputusan relatif jarang direspons oleh pejabat atau instansi yang mengeluarkan keputusan (Simanjuntak, 2025).

Sementara itu, peneliti lebih melihat bahwa perlindungan hukum yang lebih sesuai dengan prinsip perlindungan hukum Hadjon justru terdapat dalam mekanisme penundaan KTUN yang terdapat dalam sistem peradilan tata usaha negara. Hal ini dikarenakan mekanisme penundaan KTUN berpotensi dilakukan sebelum hakim memutuskan apakah KTUN yang digugat melanggar peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), walaupun pada prakteknya terjadi juga penundaan KTUN dilakukan bersamaan dengan putusan pokok sengketa.

Menetapkan penundaan KTUN sebelum putusan pokok perkara, menurut peneliti, akan memenuhi satu dari empat unsur negara hukum Pancasila menurut Hadjon, yakni unsur Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara. Penundaan KTUN ini perlu dipandang sebagai filter dari upaya hukum keberatan atau banding yang kewenangan pengabulannya berada di tangan pejabat tata usaha negara pembuat keputusan yang digugat. Dengan menetapkan penundaan KTUN sebelum putusan pokok sengketa, maka telah terjadi hubungan fungsional yang proporsional antara mekanisme keberatan dan banding yang berada di tangan pejabat tata usaha negara pembuat keputusan dengan pengadilan tata usaha negara yang dapat meninjau ulang KTUN tersebut sebelum mengadili pokok perkaranya. Pada akhirnya hal ini juga akan membuat terpenuhi dua dari 13 ciri negara hukum Pancasila yang dikemukakan oleh Professor Jimly Asshidiqie.

Namun, sayangnya mekanisme penundaan KTUN di Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia masih terlalu kaku. Bahkan, jika dibandingkan dengan induk dari hukum tata usaha negara Indonesia, yakni hukum administrasi Prancis, mekanisme penundaan KTUN di Indonesia juga cenderung tertinggal. Bahkan, peneliti menemukan fakta, peradilan administrasi Prancis sudah berevolusi lebih jauh dan membuat mekanisme penundaan keputusan pemerintah menjadi lebih luwes di peradilan administrasi Prancis. Pada bagian ini peneliti akan lebih jauh kembali menganalisa mekanisme penundaan KTUN melalui kacamata prinsip perlindungan hukum dalam Negara Hukum Pancasila. Philipus M Hadjon menilai unsur kerukunan merupakan pembeda antara negara hukum Indonesia dengan *rule of law* maupun *rechtsstaat*. Menurut Hadjon, Titik sentral negara Indonesia adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan. Ini berbeda dengan titik sentral dalam *rule of law* maupun *rechtsstaat* yang adalah pengakuan dan perlindungan terhadap HAM.

Mekanisme penundaan KTUN di PTUN pada dasarnya berpokok pada dua kriteria di Pasal 67 UU No.5 Tahun 1986. Dua kriteria pokok itu mengatur mengenai prasyarat

dikabulkan atau tidak dikabulkannya permohonan penundaan. Prasyarat dikabulkannya permohonan penundaan hanya apabila ada keadaan yang sangat mendesak dilihat dari sangat dirugikannya kepentingan penggugat jika KTUN yang digugat tetap dilaksanakan. Sementara itu, prasyarat tidak dikabulkannya permohonan penundaan adalah apabila terdapat kepentingan umum dalam rangka pembangunan menyangkut KTUN yang digugat.

Majelis Hakim berpijak pada dua prasyarat di atas untuk menentukan pengabulan terhadap permohonan penundaan dari penggugat. Secara sederhana, seharusnya ketika tidak terdapat kepentingan umum dalam rangka pembangunan, seharusnya permohonan penundaan tersebut dapat dikabulkan. Namun, faktanya, dari putusan Nomor: 43/G/2022/PTUN.BDG, terlihat bahwa walaupun pokok perkaranya dikabulkan, majelis hakim justru tidak mengabulkan permohonan penundaannya dikarenakan dianggap tidak terdapat keadaan mendesak yang membuat kerugian terhadap penggugat jika KTUN tetap dilaksanakan. Artinya majelis hakim memilih mempertahankan asas praduga *rechmatig* dalam putusannya dan mengabaikan prinsip *justice delay, justice denied*. Dengan putusan seperti itu, pada akhirnya putusan tidak dapat dijalankan ketika tergugat melakukan banding sehingga keadilan bagi penggugat akan tertunda kendati telah memenangkan pokok perkaranya.

Peneliti memandang prasyarat ‘adanya kerugian yang tak terhindarkan’ secara nyata telah menyimpang dari prinsip perlindungan hukum ketika diaplikasikan secara berlebihan. Dalam putusan Nomor: 43/G/2022/PTUN.BDG, tidak dikabulkannya permohonan penundaan walaupun pokok perkaranya dikabulkan, menjadi berlebihan karena penggugat dianggap tidak memiliki keadaan yang sangat mendesak. Padahal para penggugat dalam dalil permohonan penundaannya telah mendalilkan bahwa ada kemungkinan PT. Perkebunan Nusantara VIII telah mengalihkan objek tanah kepada pihak lain. Oleh karena itu Penggugat mendalilkan hal tersebut cukup menjadi alasan penundaan terhadap objek sengketa karena Penggugat terancam untuk terusir dari lokasi objek sengketa. Menurut peneliti, disinilah letak penggunaan prasyarat keadaan yang sangat mendesak secara berlebihan menurut peneliti.

Pada akhirnya, menurut pendapat peneliti, putusan 43 ini memberikan gambaran bahwa prasyarat adanya keadaan yang sangat mendesak yang diukur dari akan adanya kerugian yang tak dapat dikembalikan ini dapat berubah menjadi mata pisau yang membunuh perlindungan hukum terhadap penggugat yang sebenarnya telah memenangkan pokok perkaranya. Pada akhirnya prinsip perlindungan hukum tidak terpenuhi dalam putusan 43 tersebut terkait permohonan penundaannya.

Berikutnya, Putusan nomor: 8/G/2024/PTUN.BDG juga memberikan gambaran krusial lainnya. Majelis Hakim tingkat pertama dalam perkara ini pada dasarnya mengabulkan

permohonan penundaan dan pokok perkaranya. Akan tetapi ketika tergugat mengajukan banding, justru permohonan penundaannya tidak dilaksanakan sampai akhirnya putusan banding yang menguatkan putusan tingkat pertama *in kracht*. Artinya penggugat justru harus berlama-lama menunggu sampai putusan banding *in kracht* padahal permohonan penundaannya sudah dikabulkan sejak putusan tingkat pertama.

Menyangkut putusan nomor: 8/G/2024/PTUN.BDG, peneliti melihat bahwa terdapat masalah dalam eksekusi dan pengawasan terhadap penetapan penundaan yang dikabulkan Majelis Hakim. Mahkamah Agung tidak memiliki mekanisme eksekusi atau pengawasan penetapan penundaan yang jelas sampai situasi seperti dalam putusan nomor: 8/G/2024/PTUN.BDG dapat terjadi dan ini memberi gambaran nyata bahwa mekanisme penundaan di PTUN belum memberikan perlindungan hukum sepenuhnya.

Ketiadaan mekanisme eksekusi dan pengawasan terhadap penetapan penundaan KTUN secara langsung membuat tidak terpenuhinya perlindungan hukum itu sendiri. Hal itu dikarenakan eksekusi terhadap penetapan penundaan KTUN merupakan ujung dari terlaksananya perlindungan hukum preventif yang pada akhirnya akan menghadirkan *check and balances* antara instansi, dalam hal ini instansi pembuat KTUN atau pejabat TUN dengan pengadilan tata usaha negara itu sendiri, serta memastikan masyarakat tidak terzalimi oleh keputusan pejabat KTUN atau setidaknya kondisi terzalimi tersebut terhenti untuk sementara waktu sambil menunggu putusan pokok sengketa yang merupakan ciri dari negara hukum Pancasila menurut Professor Jimly Asshidiqie.

Selain itu, ketiadaan mekanisme eksekusi ataupun pengawasan terhadap penetapan penundaan KTUN juga tidak sejalan dengan dua dari empat unsur pokok dalam perlindungan hukum menurut Hadjon, Satjipto Rahardjo, dan Muchsin. Kedua unsur pokok dalam perlindungan hukum yang tidak terpenuhi adalah Jaminan Kepastian Hukum (aturan yang jelas dan berlaku umum) dan Adanya Sanksi Hukum bagi pihak yang melanggarnya. Jaminan kepastian hukum akan muncul apabila ada ketentuan rigid mengenai mekanisme eksekusi terhadap penetapan penundaan KTUN tersebut. Sementara itu, adanya sanksi hukum akan terpenuhi apabila ada konsekuensi nyata berupa sanksi administratif atau bahkan pidana terhadap pejabat administrasi negara yang enggan menjalankan penetapan penundaan KTUN yang telah ditetapkan oleh pengadilan.

Dari analisis di atas, peneliti memandang mekanisme penundaan di PTUN masih belum mencerminkan prinsip perlindungan hukum. Setidaknya terdapat dua hal mengapa dapat dikatakan seperti itu. Pertama, adanya prasyarat yang terlalu luas sehingga justru membatasi kepentingan pemohon penundaan. Kedua, belum adanya mekanisme eksekusi yang jelas

terhadap penetapan penundaan sehingga pejabat TUN sangat leluasa untuk tidak menjalankan penetapan penundaan tersebut. Dua inti masalah inilah yang membuat dapat disimpulkan bahwa mekanisme penundaan di PTUN belum sepenuhnya mencerminkan prinsip perlindungan hukum.

Pada akhirnya, berdasarkan seluruh uraian di atas, peneliti menyimpulkan bahwa mekanisme penundaan KTUN di PTUN pada saat ini cenderung bertentangan dengan Teori Perlindungan Hukum dan Teori Negara Hukum Pancasila. Ketatnya prasyarat "keadaan mendesak" yang multitafsir, tren penggabungan penetapan penundaan ke dalam putusan akhir, serta ketiadaan mekanisme eksekusi dan sanksi yang tegas bagi pejabat TUN, telah mereduksi fungsi instrumen ini. Akibatnya, lembaga penundaan gagal menjadi jalan tengah untuk memulihkan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan, sekaligus melumpuhkan fungsi *checks and balances* substantif yang menjadi ruh utama dari Negara Hukum Indonesia.

Analisis Mekanisme Ideal Permohonan Penundaan Sengketa TUN yang Menjunjung Tinggi Perlindungan Hukum

Berdasarkan seluruh uraian pada bagian sebelumnya, peneliti berpendapat mekanisme penundaan di peradilan tata usaha negara Indonesia merupakan suatu bentuk perlindungan hukum secara preventif sebagaimana teori perlindungan hukum dari Phillipus M. Hadjon. Perlindungan hukum secara preventif tersebut harus dijalankan dengan lebih luwes karena mekanisme penundaan yang ada saat ini terlalu luas sehingga hakim menjadi sangat mungkin menafsirkan prasyarat penundaan secara ketat sehingga permohonan penundaan KTUN menjadi sangat sulit dikabulkan.

Agar menjadi ideal sesuai prinsip perlindungan hukum, maka mekanisme penundaan di PTUN harus digeser menjadi model atau mekanisme yang lebih pro terhadap prinsip perlindungan hukum dan proporsional (musyawarah dan keseimbangan kepentingan). Mekanisme ini harus mengadopsi kecepatan dan keluwesan dari sistem *référé-suspension* Prancis, namun disesuaikan dengan nilai kerukunan Pancasila, terutama prinsip perlindungan hukum. Paling pertama yang perlu diubah untuk mencapai mekanisme penundaan yang ideal sesuai prinsip perlindungan hukum adalah mengubah kriteria dan standarisasi pembuktian. Prasyarat penundaan yang diatur dalam Pasal 67 UU No. 5 Tahun 1986 harus direvisi dan ditafsirkan ulang untuk memenuhi prinsip pembatasan kepentingan secara proporsional.

Prasyarat penundaan dalam Pasal 67 UU No. 5 Tahun 1986 harus diubah adalah mengenai kriteria keadaan mendesak. Saat ini, kriteria "keadaan yang sangat mendesak" diukur dari keadaan "sangat dirugikannya kepentingan penggugat". Peneliti menilai Prasyarat

"keadaan yang sangat mendesak" ini bertumpu pada pembuktian kerugian materiil maupun immateriil di pihak penggugat sehingga telah menciptakan beban pembuktian yang terlampau berat dan asimetris. Pada akhirnya kriteria tersebut mengaburkan hakikat perlindungan hukum preventif melalui mekanisme penundaan karena memaksa penggugat berada di ambang kerugian nyata terlebih dahulu sebelum pengadilan bersedia mengintervensi Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang diterbitkan Pejabat Tata Usaha Negara.

Peneliti berpendapat Kriteria tersebut harus diganti dengan standar yang lebih mudah dibuktikan. Fokus pengujian dalam permohonan penundaan sepatutnya digeser dari seberapa besar penderitaan penggugat menjadi seberapa besar indikasi cacat administrasi hukum dalam proses penerbitan KTUN. Jika secara kasat mata ditemukan adanya pelanggaran prosedur atau penyalahgunaan wewenang, maka demi hukum pelaksanaan keputusan tersebut harus dihentikan sementara. Dengan demikian, mekanisme penundaan tidak lagi menjadi pasal mati yang multitafsir, melainkan mampu berfungsi sebagai rem konstitusional yang responsif dalam mengontrol tindakan sepihak pemerintah.

Standar baru yang lebih mudah dibuktikan adalah "Adanya Keraguan Serius tentang cacat kewenangan, adanya keraguan serius terhadap tidak benarnya prosedur penerbitan KTUN, dan adanya keraguan serius terhadap cacat substantif KTUN. Dalam penerapannya, peneliti menginginkan pemohon penundaan (penggugat) cukup membuktikan dengan membuat argumentasi atau dalil yang meyakinkan bahwa Keputusan TUN yang digugat kemungkinan besar bertentangan dengan hukum atau setidaknya tidak memiliki cacat administrasi. Jika keraguan serius ini timbul, hakim harus mempertimbangkan mengabulkan penundaan, kecuali dihalangi oleh kepentingan umum yang nyata.

Selain itu, prasyarat 'Kerugian yang Tak Terhindarkan' harus dilonggarkan menjadi cukup "potensi kerugian serius" yang dapat diukur dari potensi pengalihan objek sengketa, hilangnya kesempatan penggugat, atau gangguan yang dialami penggugat sebagai akibat dari tidak ditundanya KTUN Objek Sengketa seperti yang didalilkan dalam Putusan Nomor: 43/G/2022/PTUN.BDG di mana diketahui bahwa Putusan 43 tersebut ditolak majelis hakim walaupun telah mendalilkan adanya potensi gangguan yang dialami penggugat oleh karena masih berlakunya KTUN Objek Sengketa di mana pihak PT PTPN terus berusaha mengintimidasi Penggugat agar pergi dari lokasi Objek Sengketa. Dengan perubahan prasyarat 'kerugian yang tak terhindarkan' menjadi 'potensi kerugian serius', maka prinsip perlindungan hukum akan lebih teguh dalam mekanisme penundaan.

Selanjutnya, hal yang perlu diubah lainnya adalah mengenai pembatasan dan spesifikasi kepentingan umum yang merupakan perlindungan terhadap kepentingan pejabat

TUN. Prasyarat "terdapat kepentingan umum dalam rangka pembangunan" harus diberikan batasan yang lebih tegas agar tidak dijadikan alasan 'karet' oleh Majelis Hakim untuk menolak semua permohonan yang beririsan dengan aspek kepentingan umum. Kepentingan umum harus diartikan sebagai kepentingan umum yang tidak dapat ditunda dan dapat dibuktikan secara spesifik (misalnya, terkait infrastruktur vital yang sudah memasuki tahap eksekusi fisik). Selain itu perlu pula dibuktikan bahwa publik memang sangat rugi jika sebuah proyek pembangunan ditunda. Misalnya, pembangunan jembatan yang menjadi satu-satunya titik penghubung antara sebuah lokasi dengan lokasi lain sehingga tanpa pembangunan tersebut masyarakat tidak punya akses lain. Hal ini berbeda dengan pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung yang ketika ditunda juga tidak terlalu memberi arti bagi publik karena sudah banyak transportasi lain dari Jakarta-Bandung atau sebaliknya di mana ada juga kereta biasa, travel, dan bus dengan harga lebih murah dari kereta cepat.

Perubahan-perubahan terhadap prasyarat penundaan dalam Pasal 67 UU No. 5 Tahun 1986 sebagaimana peneliti telah uraikan di atas akan berdampak kepada hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Oleh karenanya dibutuhkan juga perubahan pada hukum acara peradilan tata usaha negara. Sudah menjadi pengetahuan umum di kalangan praktisi hukum bahwa hukum acara peradilan tata usaha negara memiliki urutan dimulai dari proses dismissal, pemeriksaan persiapan, jawab-jawab, pembuktian, kesimpulan, dan putusan.

Peneliti berpendapat cita-cita perubahan terhadap prasyarat penundaan pada pasal 67 UU No.5 Tahun 1986, pada akhirnya memiliki konsekuensi yang dapat ditunjukkan dalam satu pertanyaan. Pertanyaannya adalah "Dimana wadah bagi majelis hakim untuk memeriksa permohonan penundaan tersebut?" Pertanyaan itu harus dimunculkan karena pergeseran prasyarat yang dicita-citakan tersebut memaksa majelis hakim harus membuka suatu wadah untuk memeriksa secara cepat menyangkut permohonan penundaan tersebut agar penggugat dapat memiliki kesempatan untuk memberikan gambaran kepada majelis hakim mengenai adanya keraguan serius terhadap KTUN yang diterbitkan pejabat tata usaha negara.

Saat ini wadah tersebut hanyalah dapat disampaikan dalam dalil permohonan penundaan yang bersatu dengan gugatan. Akan tetapi permohonan penundaan yang terjadi dalam praktik hari ini sebagian besar berupa beberapa paragraf pendek dan kemudian majelis hakim akan menilai kerugian tersebut dari beberapa paragraf pendek tersebut, lalu akan menuangkannya dalam penetapan penundaan yang dalam praktiknya terbelah menjadi dua di mana terdapat hakim yang memilih menetapkan penundaan sebelum putusan pokok perkara, tetapi ada pula hakim yang memilih menyatukan penetapan penundaan dengan putusan pokok perkara.

Peneliti berpendapat terdapat dua cara untuk mengatasi permasalahan akibat perubahan prasyarat penundaan sebagaimana dicita-citakan peneliti. Cara pertama adalah dengan membuat mekanisme Sidang Insidentil khusus penundaan yang dapat ditempatkan di antara tahapan hukum acara yang telah ada sekarang. Pertama, sidang insidentil dapat diletakkan setelah Pemeriksaan Persiapan selesai dan sebelum tahap jawab-jinawab dimulai. Kedua, sidang insidentil tersebut dapat pula diletakkan setelah tahap jawab jinawab rampung dan sebelum dimulainya agenda pembuktian para pihak.

Wadah berupa sidang kilat ini krusial agar majelis hakim dapat memberikan ruang bagi penggugat untuk membeberkan bukti awal menyangkut adanya keraguan serius menyangkut cacat administratifnya KTUN maupun tindakan pemerintah, sekaligus memberikan hak jawab yang proporsional bagi tergugat. Melalui pelembagaan sidang insidentil ini, dualisme praktik hakim yang menunda-nunda penetapan penundaan hingga putusan akhir dapat dieliminasi, sehingga kepastian hukum preventif dapat terwujud secara instan.

Alasan sidang insidentil ini harus diletakkan tersendiri terlepas dari acara pemeriksaan persiapan, jawab jinawab, maupun pembuktian, dikarenakan tujuan sidang insidentil ini jauh berbeda dengan acara pemeriksaan persiapan, jawab jinawab, maupun pembuktian. Tujuan sidang insidentil ini adalah pembuktian terhadap adanya keraguan serius KTUN maupun tindakan pemerintah, lalu juga dapat jadi tempat pembuktian menyangkut adanya kerugian yang tak terelakkan bagi Penggugat ketika KTUN atau tindakan pemerintah tetap dilaksanakan, maupun pembuktian awal terhadap prasyarat penundaan tidak mengganggu ketentuan publik apabila klausul Pasal 67 hendak dipertahankan.

Tujuan pemeriksaan persiapan pada dasarnya adalah perbaikan surat kuasa dan surat gugatan sehingga pada tahap ini peneliti berpendapat belum memasuki proses persidangan. Persidangan baru dimulai setelah surat gugatan diunggah ke dalam sistem e-court pengadilan dan dilanjutkan dengan jawab jinawab. Sementara itu, tujuan sidang insidentil adalah memperoleh bukti-bukti awal menyangkut adanya keraguan serius terhadap adanya cacat administratif terhadap KTUN atau tindakan pemerintah yang digugat, kerugian serius yang tak dapat dikembalikan bagi pihak penggugat, dan bukti-bukti mengenai apakah benar kepentingan publik akan terganggu apabila KTUN ataupun tindakan pemerintah tidak dilaksanakan. Nantinya berdasarkan bukti-bukti tersebut majelis hakim diharapkan dapat memperoleh kesimpulan sementara dan dapat memutuskan penundaan diterima atau tidak.

Peneliti berpendapat sidang insidentil sebaiknya diselipkan setelah pembacaan surat gugatan. Jadi setelah pembacaan surat gugatan, langsung dilanjutkan sidang insidentil yang lama harinya tidak boleh terlalu lama. Peneliti berpendapat sidang insidentil cukup satu sampai

dua kali persidangan saja, dan dilanjutkan dengan penetapan permohonan penundaan, baru dilanjutkan lagi dengan agenda jawab-jawab.

Setelah membahas cara pertama, berikutnya peneliti akan membahas mengenai cara kedua untuk mengatasi permasalahan akibat perubahan prasyarat penundaan sebagaimana dicita-citakan peneliti. Menurut peneliti, cara kedua dapat dilakukan dengan cara mengubah sedikit peran dari pemeriksaan persiapan. Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa peran pemeriksaan persiapan saat ini adalah hanya mengenai perbaikan surat kuasa dan surat gugatan. Namun, menyangkut hal ini, pemeriksaan persiapan dapat diluaskan menjadi wadah untuk menerima bukti-bukti awal mengenai adanya keraguan serius terhadap adanya cacat administratif terhadap KTUN atau tindakan pemerintah yang digugat, kerugian serius yang tak dapat dikembalikan bagi pihak penggugat, dan bukti-bukti mengenai apakah benar kepentingan publik akan terganggu apabila KTUN ataupun tindakan pemerintah tidak dilaksanakan. Selain itu majelis hakim juga dapat meminta kepada tergugat untuk membuat dalil permohonan penundaan yang lebih detail dan harus diserahkan dalam pemeriksaan persiapan terpisah dari gugatan.

Lalu bagaimana dengan tergugat? Peneliti berpendapat bukti-bukti awal dalam pemeriksaan persiapan tersebut harus diijinkan oleh majelis hakim untuk dilihat tergugat sehingga majelis hakim dapat meminta tergugat untuk membuat semacam tanggapan terhadap dalil-dalil penundaan penggugat yang diserahkan di pemeriksaan persiapan tadi. Nantinya, majelis hakim dapat menetapkan permohonan penundaan tersebut diterima atau tidak setelah agenda sidang pembacaan gugatan. Peneliti menilai cara kedua ini lebih efektif dan lebih memenuhi asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan karena memungkinkan penetapan penundaan dapat dilakukan di hari yang sama dengan gugatan dibacakan.

Hal yang krusial lainnya adalah harus ada sebuah mekanisme untuk menjaga agar tergugat tidak mencuri waktu untuk melaksanakan KTUN atau tindakan pemerintah yang digugat tersebut di saat proses pemeriksaan terhadap permohonan penundaan tersebut berjalan. Hal tersebut menjadi krusial karena terdapat asas *presumptio iustae causa* dalam hukum administrasi di mana KTUN atau tindakan pemerintah dianggap benar selama belum ada putusan pengadilan. Oleh karenanya pengadilan atau ketua pengadilan, atau majelis hakim perlu diberikan kewenangan untuk mengeluarkan penetapan penghentian sementara KTUN atau tindakan pemerintah selama proses pemeriksaan terhadap permohonan penundaan sedang berjalan. Penetapan penghentian sementara KTUN atau tindakan pemerintahan tersebut harus dikeluarkan ketua pengadilan atau majelis hakim setelah mengetahui adanya permohonan

penundaan dalam gugatan penggugat. Namun, peneliti berpendapat sebaiknya ketua pengadilan yang mengeluarkan surat tersebut dikarenakan sesaat setelah proses dismissal.

Bagian lain yang perlu ditambahkan untuk mengatasi apa yang terjadi dalam Putusan Perkara Nomor: 8/G/2024/PTUN.BDG (Perkara 8) seperti telah dibahas pada bagian A adalah dengan dibentuknya mekanisme eksekusi atau pengawasan yang jelas dan terstruktur menyangkut dikabulkannya penetapan penundaan. Hal itu untuk mencegah Pejabat TUN mengabaikan penetapan penundaan seperti pada Perkara 8. Penetapan penundaan harus bersifat Suspensi Banding Otomatis: Jika permohonan penundaan dikabulkan di tingkat pertama, penetapan penundaan tersebut harus tetap berlaku secara otomatis meskipun Tergugat mengajukan Banding. Penetapan Penangguhan ini hanya dapat dicabut oleh Majelis Hakim Banding melalui putusan sela yang terpisah, bukan hanya karena pengajuan banding. Ini akan mencegah *justice delayed, justice denied* seperti yang terjadi dalam perkara 8.

Peneliti mencita-citakan jika pengadilan atau majelis hakim diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap eksekusi penetapan penundaan secara aktif. Artinya di sini pengadilan atau majelis hakim tidak lagi bergantung kepada permohonan eksekusi dari para pihak. Akan tetapi pengadilan atau majelis hakim harus diberikan kewenangan untuk meminta surat keterangan penghentian sementara KTUN atau tindakan pemerintah dari pejabat tata usaha negara yang KTUN atau tindakannya dihentikan oleh majelis hakim melalui penetapan penundaan. Pemberian kewenangan aktif menyangkut eksekusi ini akan semakin membuat asas perlindungan hukum tergenapi dalam proses penundaan KTUN.

Selain itu, menyangkut tidak dilaksanakannya penundaan juga harus diberikan sanksi tegas berupa uang paksa (*dwangsom*) bagi Pejabat TUN yang tidak menjalankan atau menolak menjalankan penetapan penundaan yang telah dikeluarkan pengadilan. Pada dasarnya *dwangsom* sudah dikenal di peradilan tata usaha negara, tetapi terbatas menyangkut putusan pokok perkara. Uang paksa tersebut harus dihitung harian sehingga semakin lama pengabaian akan membuat denda harian semakin besar sehingga memaksa pejabat TUN menjalankan putusan pengadilan menyangkut penundaan. Untuk menguatkan mekanisme penundaan, perlu juga mekanisme hukum yang memungkinkan sanksi administratif (teguran keras, penundaan kenaikan pangkat) dikenakan kepada Pejabat TUN yang secara nyata melanggar penetapan pengadilan, sesuai dengan asas perlindungan hukum.

Peneliti berpendapat harus terdapat sebuah prosedur khusus untuk pelaksanaan penetapan penundaan KTUN berupa pengawasan terhadap eksekusi penetapan penundaan. Apalagi saat ini telah terdapat Surat Keputusan Ketua Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia mengenai Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Pelaksanaan Putusan

Peradilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap Nomor: 01/KM.TUN/HK2.7/Juklak/VII/2024 pada tanggal 2 Juli 2024 (Juklak Eksekusi). Juklak eksekusi tersebut mengatur mengenai prosedur pengawasan eksekusi terhadap putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap.

Juklak Eksekusi tersebut pada intinya memberikan kewenangan kepada Ketua Pengadilan untuk menggunakan forum di mana dapat memanggil tergugat untuk memastikan apakah eksekusi telah dilakukan atau belum. Terhadap belum terlaksananya putusan pengadilan, ketua pengadilan dapat mengambil langkah-langkah untuk membuat surat penetapan atau surat untuk melaporkan tergugat kepada atasannya, bahkan sampai kepada Presiden. Kekuasaan ketua pengadilan seperti ini dapat membuat tergugat segera mengambil langkah-langkah menjalankan keputusan pengadilan tersebut.

Menurut pendapat peneliti, alangkah baiknya jika Juklak Eksekusi serupa juga dapat dibuat mengenai pengawasan eksekusi terhadap penetapan penundaan KTUN yang telah diputuskan atau ditetapkan oleh pengadilan. Dengan adanya Juklak Eksekusi serupa, maka menjadikan adanya kepastian hukum terhadap mekanisme pelaksanaan penundaan eksekusi sehingga tidak ada alasan lagi bagi tergugat untuk tidak menjalankan penetapan penundaan KTUN yang telah diputuskan pengadilan.

Akan tetapi, peneliti berpendapat Juklak Eksekusi tersebut tidak memberikan kewenangan aktif kepada ketua pengadilan untuk melaksanakan eksekusi. Sifat ketua pengadilan yang diatur dalam Juklak Eksekusi tersebut sangatlah pasif karena baru bisa bergerak setelah adanya permohonan eksekusi dari para pihak. Hal ini kurang baik karena banyak yang belum benar-benar memahami hukum acara peradilan tata usaha negara. Oleh karena itu penulis tetap mencita-citakan ketua pengadilan diberikan kewenangan aktif untuk melaksanakan eksekusi tersebut sebagaimana telah peneliti uraikan sebelumnya. Pada intinya, Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia harus mengubah mekanisme penundaan yang konvensional dan kaku saat ini menjadi instrumen *interim relief* yang progresif agar semakin sejalan dengan prinsip perlindungan hukum negara Pancasila.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, peneliti menyimpulkan bahwa mekanisme penundaan dalam sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara, ditinjau dari peraturan perundang-undangan di Indonesia, saat ini diatur dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juncto Buku II Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan. Pengaturan tersebut dinilai mengalami stagnasi normatif karena tidak mengalami perubahan

dalam dua kali revisi UU PTUN. Mekanisme yang berlaku masih bersifat kaku dan restriktif, ditandai dengan prasyarat “keadaan yang sangat mendesak” yang multitafsir dan sulit dibuktikan, serta ketiadaan regulasi mengenai sanksi dan pengawasan eksekusi. Kondisi tersebut mendorong pergeseran praktik, di mana hakim cenderung memutus permohonan penundaan bersamaan dengan pokok perkara, sebagaimana terlihat dalam Putusan Nomor 8/G/2024/PTUN.BDG, atau menolak penundaan meskipun pokok gugatan dikabulkan, seperti dalam Putusan Nomor 43/G/2022/PTUN.BDG. Hal ini berpotensi mereduksi esensi penundaan sebagai instrumen perlindungan hukum darurat (*interim relief*) serta mencederai asas kerukunan dan keserasian hubungan pemerintah dan rakyat dalam Teori Negara Hukum Pancasila.

Mekanisme ideal permohonan penundaan sengketa TUN yang menjunjung tinggi perlindungan hukum memerlukan rekonstruksi hukum acara peradilan administrasi yang progresif, cepat, fleksibel, dan berimbang melalui tiga pilar pembaruan utama. Pertama, pembaruan kriteria substantif dengan melonggarkan standar pembuktian dari kerugian nyata menjadi cukup membuktikan adanya potensi kerugian serius bagi penggugat, menerapkan standar “keraguan serius tentang legalitas”, serta memberikan batasan kriteria “kepentingan umum” secara rigid dan spesifik melalui uji keseimbangan (*balancing test*) yang eksplisit di persidangan. Kedua, pembaruan hukum acara melalui penyediaan mekanisme pembuktian atau persidangan darurat tersendiri untuk memutus permohonan penundaan sebelum pemeriksaan pokok perkara, guna menjamin hak untuk didengar (*the right to be heard*) secara aktual. Ketiga, pembaruan eksekusi dan pengawasan melalui penerapan prinsip suspensi banding otomatis, sanksi uang paksa (*dwangsom*) harian dan sanksi administratif bagi Pejabat TUN yang tidak mematuhi penetapan, serta penerbitan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) khusus Mahkamah Agung mengenai pengawasan eksekusi penetapan penundaan oleh Ketua Pengadilan guna menjamin kepastian hukum yang substantif.

REFERENSI

- Caniago, M. S. (2020). Penundaan pelaksanaan keputusan pejabat tata usaha negara (*schorsing*) yang berpotensi merusak lingkungan. *Media Syari'ah*, 21(2), 65–78. <https://doi.org/10.22373/jms.v21i2.2810>
- Efendi, A., & Poernomo, F. (2019). *Hukum administrasi*. Sinar Grafika.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia: Sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya, penerapannya oleh pengadilan dalam dunia peradilan umum dan pendirian peradilan administrasi negara*. PT Bina Ilmu.

- Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2006). *Surat Keputusan Nomor KMA/032/SK/IV/2006 tentang pemberlakuan Buku II pedoman pelaksanaan tugas dan administrasi pengadilan.*
- Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. (2000). *Loi n° 2000-597.*
- Lopa, B. (1988). *Peradilan tata usaha negara.* Sinar Grafika.
- Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung. (2023). *Putusan Nomor 16/G/TF/2023/PTUN.BDG.*
- Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung. (2024a). *Putusan Nomor 8/G/2024/PTUN.BDG.*
- Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung. (2024b). *Putusan Nomor 43/G/2024/PTUN.BDG.*
- Simanjuntak, E. (2025). Simplifikasi, reformasi dalam sistem pengaduan publik. *Kompas.id.* <https://www.kompas.id/artikel/reformasi-sistem-pengaduan-terintegrasi>
- Sudrajat, T. (2020). *Perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintahan.* Sinar Grafika.
- Syahrizal, D. (2013). *Hukum administrasi negara & pengadilan tata usaha negara.* MedPress Digital.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. (1986).
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. (2009).
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. (2004).