

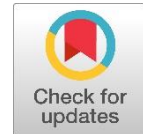


Pembuktian Potensi Kerugian dalam Gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara

Rizky Ramadhan Baried

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Indonesia

E-mail: rizkyr.baried@uui.ac.id



Dikirim: 19/05/2021

Direvisi: 18/08/2021

Dipublikasi: 07/10/2021

Info Artikel

Keywords:

Administrative lawsuit; potential damage; proof.

Kata Kunci:

Gugatan Tata Usaha Negara, Kerugian Potensi, Pembuktian.

Abstract

Administrative court verdict number 04/G/2013/PTUN.YK. juncto 149/B/2013/PT.TUN.SBY., verdict number 18/G/2015/PTUN.YK. juncto 115/B/2016/PT.TUN.SBY. juncto 37 PK/TUN/2017, and verdict number 14/G/2017/PTUN.YK. juncto 205/B/2017/PT.TUN.SBY. were example that license (as the state administrative decision) issued by administrative officials as the object of lawsuit in administrative court, by the reason of potential loss, which normatively regulated by law number 9 of 2004 and its expansion in law number 30 of 2014. As known, principle of 'negativa non sunt probanda' state that facts that have not/not yet been proven cannot be proven, while it is opened by the regulation above, of course it will have implications for the procedure of evidence in court to arouse the confiction of judges and affordability of Article 53 of law number 9 of 2004 in a lawsuit with a potential loss reason. This research is an empirical legal research with statutory, conceptual, and case approaches. Subject of this research was administrative judges of Yogyakarta Administrative Court as primary data and analyzed qualitatively. The results showed that the judge could prove the potential loss as the basis of lawsuit by assessing the legal standing of plaintiff, whether plaintiff had an interest in the issuance of the state administrative decisions or not. Meanwhile, potential losses can be proven by means of a systematic interpretation between Article 53 of law number 9 of 2004 and Article 87 of law number 30 of 2014.

Abstrak

Putusan perkara nomor 04/G/2013/PTUN.YK. juncto 149/B/2013/PT.TUN.SBY., putusan perkara nomor 18/G/2015/PTUN.YK. juncto 115/B/2016/PT.TUN.SBY. juncto 37 PK/TUN/2017, dan putusan perkara nomor 14/G/2017/PTUN.YK. juncto 205/B/2017/PT.TUN.SBY. merupakan contoh izin (keputusan tata usaha negara/KTUN) yang diterbitkan oleh pejabat/badan tata usaha negara sebagai objek gugatan/perkara di pengadilan tata usaha negara (PTUN), dengan alasan gugatan menyatakan adanya potensi kerugian, hal mana secara normatif diatur UU 9/2004 dan perluasannya dalam UU 30/2014. Jika diketengahkan asas *negativa non sunt probanda*, fakta yang belum/tidak terjadi tidak dapat dibuktikan, sedangkan hal ini dibuka oleh ketentuan normatifnya, tentu hal ini akan berimplikasi pada tata cara pembuktian di pengadilan untuk menggugah keyakinan hakim dan keterjangkauan Pasal 53 UU 9/2004 dalam gugatan dengan alasan kerugian potensi. Penelitian ini berjenis

DOI:

10.47268/sasi.v27i3.558

penelitian hukum empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Subjek penelitian ini adalah Hakim PTUN Yogyakarta sebagai data primer dan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembuktian terhadap kerugian potensi yang dijadikan dasar atau alasan gugatan dapat dilakukan oleh hakim dengan menilai *legal standing* yang dimiliki penggugat, apakah yang bersangkutan memiliki kepentingan terhadap terbitnya KTUN tersebut atau tidak. Sedangkan potensi kerugian dapat dibuktikan dengan cara interpretasi sistematis antara Pasal 53 UU 9/2004 dengan Pasal 87 UU 30/2014.

A. PENDAHULUAN

Peradilan Tata Usaha Negara Berfungsi untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat pencari keadilan melalui pengujian keabsahan tindakan Pejabat Tata Usaha Negara di daerah dalam bentuk pengujian keabsahan suatu Keputusan Tata usaha Negara yang dikeluarkan atau yang tidak dikeluarkan oleh Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara di daerah terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau asas-asas umum pemerintahan umum yang baik.¹ Obyek sengketa TUN adalah keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.² PTUN dari aspek keadilan merupakan tempat atau media yang diharapkan mampu menyelesaikan permasalahannya. Salah satu bentuk perwujudan hak aktif tersebut adalah dengan mengajukan gugatan ke PTUN apabila terdapat Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak sesuai.³

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Yogyakarta telah menangani 16 (enam belas) sengketa tata usaha negara dengan klasifikasi perkara berupa penerbitan keputusan tata usaha negara (KTUN) berupa izin atau perizinan,⁴ yang menjadi objek sengketa. *Pertama*, putusan perkara nomor 04/G/2013/PTUN.YK., dengan objek sengketa berupa Keputusan tentang Izin Gangguan untuk Usaha Ternak Ayam Potong “Hikmah”. Gugatan diajukan oleh Wiwik Heruriyanti, Sadiya, Jasmuri, dan Slamet Mulyadi melawan Kepala Dinas Perijinan Kabupaten Bantul.

Merujuk pada *posita* atau *fundamentum petendi*, alasan atau dasar gugatan diantaranya sebagai berikut:

- (...) Dekatnya jarak rumah Para Penggugat ... telah menimbulkan gangguan lingkungan berupa polusi udara (bau yang busuk atau tidak sedap) polusi air tanah, dan juga banyak lalat yang dikhawatirkan akan menyebarkan penyakit (...)⁵
- (...) Terancamnya kesehatan Para Penggugat dan keluarga karena lalat yang hinggap di kotoran ayam yang berada di kandang juga hinggap di tempat-tempat lain (...)⁶

¹ Pattipawae, D. R. (2019). Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Era Otonomi. *Sasi*, 25(1), 92-106.

² Jaelani, A. K. (2020). Implementasi Daluarsa Gugatan Dalam Putusan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, 18(2). 56-70.

³ Utama, Y. J. (2007). Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Akses Warga Negara Untuk Mendapatkan Keadilan dalam Perkara Administrasi Negara. *Jurnal Ilmu Hukum*, 10(1). 25-45

⁴ Sistem Informasi Penelusuran Perkara PTUN Yogyakarta. Data Seluruh Perkara. http://sipp.ptun-yogyakarta.go.id/list_perkara. diakses pada Hari Kamis tanggal 25 Maret 2021 pukul 08:45 WIB.

⁵ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 04/G/2013/PTUN.YK. perihal Gugatan Perizinan oleh Wiwik Heruriyanti, dkk. melawan Kepala Dinas Perijinan Kabupaten Bantul. 8 November 2013.

⁶ *Ibid.*, h. 10.

Putusan menyatakan batal terhadap objek sengketa dan memerintahkan tergugat untuk mencabut objek sengketa tersebut, dalam pemeriksaan tingkat banding telah menguatkan Putusan PTUN Yogyakarta tanggal 12 Juni 2013 Nomor 04/G/2013/PTUN.YK. yang dimohonkan banding.⁷ *Kedua*, putusan nomor 18/G/2015/PTUN.YK., dimana para penggugat menuntut agar Keputusan tentang Izin Mendirikan Bangunan Fungsi Prasarana Bangunan Gedung Mandiri PT. Solusindo Kreasi Pratama untuk Pembangunan Menara Telekomunikasi Seluler dinyatakan batal atau tidak sah. Merujuk pada *posita* atau *fundamentum petendi*, alasan atau dasar gugatan diantaranya sebagai berikut: (...) dampak dari dibangunnya atau didirikannya TOWER BTS ... mempengaruhi lingkungan, kesuburan, dan nilai tanah/ lahan milik PARA PENGGUGAT, selain hal tersebut akan terjadi dampak:

- 1) ... berpotensi terjadi bahaya kebocoran radiasi gelombang elektromagnetik yang mempengaruhi kesehatan masyarakat;
- 2) Rawan terjadinya bahaya gempa bumi baik tektonik maupun vulkanik;
- 3) Rawan bahaya angin puting beliung;
- 4) ... rawan bahaya petir;
- 5) Lokasi pembangunan menara telekomunikasi seluler berdekatan dengan lokasi kegiatan PAUD, TK, dan SD; (...)⁸

PTUN Yogyakarta menolak gugatan. Kemudian pengadilan tinggi membatalkan putusan PTUN Yogyakarta dan menyatakan batal serta mewajibkan tergugat/terbanding untuk mencabut KTUN yang menjadi objek sengketa. Adapun pertimbangan hakim:

- (...) Majelis Hakim Tingkat Banding berpendapat, ... Tergugat/Terbanding telah melanggar Asas Kecermatan dan Asas Kepastian Hukum; (...)
- (...) mencermati bukti-bukti surat yang diajukan ... Kedua syarat tersebut ternyata tidak ditemukan dalam berkas permohonan ..., sehingga secara hukum terbukti bahwa Tergugat tidak cermat (...)
- (...) pengadilan tata usaha negara tidak bersifat *a priori*, yaitu tidak dapat menilai sesuatu yang belum terjadi. Akan tetapi sesuatu yang belum terjadi itu dapat diminimalisir dampak negatifnya dengan pernyataan kesanggupan tersebut (...) Untuk itulah diperlukan syarat yang tidak dipenuhi oleh pemohon atau Tergugat II Intervensi (...)
- (...) bahwa obyek sengketa dibangun di atas tanah persawahan. ... dan oleh karena itu harus dinyatakan batal.⁹

Dalam tingkat pemeriksaan peninjauan kembali, diajukan *novum* yang bersifat determinan. Dengan pertimbangan bahwa *novum* 1 dan 2 adalah substansi yang dimaksud oleh ketentuan tersebut yang sudah ada (...) berdasarkan Penjelasan Pasal 8 ayat (2) (...) penerbitan RTB, SKTBL dan IMB (...) dapat diberikan di atas tanah sawah (...)¹⁰ Dalam amar putusan, hakim dalam tingkat peninjauan kembali memutuskan menolak gugatan. *Ketiga*, perkara nomor 14/G/2017/PTUN.YK. antara Badan Pelaksana Klasis GKJ Gunungkidul melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Kabupaten Gunungkidul. Objek sengketa

⁷ Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 149/B/2013/PT.TUN.SBY. perihal Pemeriksaan Banding dalam Perkara Gugatan Perizinan antara Kepala Dinas Perijinan Kabupaten Bantul melawan Wiwik Heruriyanti, dkk. 8 November 2013.

⁸ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 18/G/2015/PTUN.YK. perihal Gugatan Perizinan oleh Sugito, dkk. melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman dan PT. Solu Sindo Kreasi Pratama. 20 April 2017.

⁹ Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 115/B/2016/PT.TUN.SBY. perihal Pemeriksaan Banding dalam Perkara Gugatan Perizinan antara Sugito, dkk. melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman dan PT. Solu Sindo Kreasi Pratama. 20 April 2017.

¹⁰ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 37 PK/TUN/2017 perihal Pemeriksaan Peninjauan Kembali dalam Perkara Gugatan Perizinan antara Sugito, dkk. melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman dan PT. Solu Sindo Kreasi Pratama. 20 April 2017.

dalam perkara ini adalah jawaban permohonan IMB Pelaksana Tugas Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Pemerintah Kabupaten Gunungkidul tanggal 17 Januari 2017.

Perkara ini dimulai dari permohonan izin mendirikan bangunan (IMB) Kantor Klasis GKJ yang dijawab, pada intinya menyatakan karena ada keberatan dari pihak lain, maka permohonan IMB belum bisa diterbitkan.¹¹ Menurut penggugat, permohonan sebelumnya telah dinyatakan lengkap, namun IMB tidak kunjung diterbitkan. Sebagaimana dikutip dari *posita* atau *fundamentum petendi*, alasan atau dasar gugatan diantaranya sebagai berikut:

- (...) dengan adanya objek sengketa, Klasis GKJ Gunungkidul mengalami kerugian ... yaitu IMB tidak diterbitkan sehingga pembangunan kantor menjadi tertunda dan mengakibatkan belum dapat memiliki kantor sebagai kesekretariatan dan pengadministrasian.
- (...) Kendati diajukan pemeriksaan banding, putusan perkara nomor 205/B/2017/PT.TUN.SBY., menguatkan putusan perkara nomor 14/G/2017/PTUN.YK. tanggal 6 September 2017,¹² yang menyatakan gugatan dikabulkan.

Berdasarkan tiga putusan pengadilan tersebut, uraian alasan atau dasar gugatan berupa kerugian yang sifatnya potensi. Apabila membaca ketentuan normatif sebagaimana dalam undang-undang tentang peradilan tata usaha negara (UU PERATUN),¹³ Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara mengalami perluasan makna, sehingga sengketa yang diperiksa, diputus dan diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara setelah lahirnya UU Administrasi Pemerintahan adalah Sengketa yang muncul akibat diterbitkannya suatu penetapan tertulis atau dilakukannya tindakan faktual sebagai suatu tindakan hukum oleh pemerintah yang menimbulkan kerugian atau berpotensi menimbulkan kerugian bagi masyarakat, dimana tindakan ini dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang yang berlaku¹⁴. Pasal 1 angka 10 UU Nomor 51 Tahun 2009 menegaskan bahwasanya sengketa tata usaha negara merupakan sengketa dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan pejabat/badan tata usaha negara, lantaran terbitnya KTUN. Lebih lanjut Pasal 53 UU Nomor 9 Tahun 2004 mengatur alasan atau dasar gugatan dalam sengketa tata usaha negara. Sudah menjadi rahasia umum, sebuah gugatan pasti berangkat dari kerugian yang dialami oleh penggugat. Kerugian tersebut nyata, berupa kehilangan hak atau kehilangan keuntungan yang bisa didapatkan, secara matematis dapat dideskripsikan kerugian tersebut karena sifatnya riil.

Berdasarkan ketiga putusan tersebut peristiwa yang dianggap sebagai sesuatu yang merugikan kepentingan penggugat belum atau bahkan tidak benar-benar terjadi, padahal di dalam hukum pembuktian, dikenal asas *negativa non sunt probanda*, yang artinya sesuatu (hal) yang negatif (tidak ada atau tidak terjadi) tidak dapat dibuktikan. Hal tersebut di atas sudah barang pasti berimplikasi pada tata cara pembuktian, penggugat sedapat mungkin menggugah keyakinan hakim, sedemikian menemui konklusi bahwasanya terdapat kerugian yang pada akhirnya layak sebuah KTUN dibatalkan. Menarik, karena corak pembuktian oleh hakim

¹¹ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 14/G/2017/PTUN.YK. perihal Gugatan Perizinan oleh Badan Pelaksana Klasis GKJ Gunungkidul melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Gunungkidul. 16 Januari 2018.

¹² Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 205/B/2017/PT.TUN.SBY. perihal Pemeriksaan Banding dalam Perkara Gugatan Perizinan antara Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Gunungkidul melawan Badan Pelaksana Klasis GKJ Gunungkidul. 16 Januari 2018.

¹³ Undang-undang (UU) yang dimaksud adalah UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *juncto* UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *juncto* UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹⁴ Riza, D. (2018). Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 3(1), 85-102.

bersifat aktif dan hakim dapat menentukan beban pembuktian serta hal-hal yang penting dan perlu di dalam menentukan peristiwa mana yang relevan dan yang tidak relevan.

Tawaran akademis dari penelitian ini hendak mencari konsep, ketika dalil gugatan tentang kerugian terhadap KTUN yang berupa izin atau perizinan merupakan sesuatu yang belum atau bahkan tidak terjadi, sesuatu yang merupakan kekhawatiran penggugat, atau dapat disebut sebagai potensi kerugian, bagaimana cara hakim dapat melakukan konstatir dan kualifisir terhadapnya. Hal ini penting dan perlu dilakukan agar memberikan gambaran yang jelas kepada para pencari keadilan (*justiciabelen*) untuk masa mendatang ketika menghadapi persoalan hukum mengenai KTUN berupa izin atau perizinan yang merugikan dirinya namun akibat diterbitkannya KTUN tersebut belum dapat dirasakan secara nyata.

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah penelitian hukum empiris (*socio legal research* atau non doktriner). Hukum dalam jenis penelitian ini tidak hanya dikonsepsikan sebagai suatu gejala normatif yaitu sebagai *ius constituendum* (*law as what ought to be*) ataupun sebagai *ius constitutum* (*law as what it is in the book*) namun sebagai *ius operatum* (*law as what it is in society*).¹⁵ Penelitian ini, penulis mengetengahkan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus, untuk menjawab berbagai permasalahan yang sebelumnya telah diajukan. Sumber Data Penelitian menggunakan data primer maupun data sekunder. Data primer diperoleh dari responden, Hakim PTUN Yogyakarta dan para pihak serta/atau sarjana hukum yang dipandang ahli dalam bidangnya. Data sekunder terdiri dari dua jenis bahan hukum yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan. Bahan hukum sekunder meliputi hasil penelitian, buku, jurnal maupun karya tulis hukum dalam media massa yang relevan dengan penelitian ini. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini ialah teknik wawancara dan teknik studi dokumen. Pertama, teknik wawancara dilakukan dengan Hj. Siti Maisyarah, Hakim PTUN Yogyakarta. Kedua, teknik studi dokumen atau studi pustaka dilakukan dengan melakukan penelusuran atas bahan-bahan hukum yang relevan. Model analisis data yang diterapkan dalam penelitian ini ialah analisis kualitatif. Model ini merupakan model analisis yang didasarkan pada pengumpulan, analisis dan interpretasi data berbentuk narasi serta visual (bukan angka) untuk memperoleh pemahaman mendalam dari fenomena tertentu.

C. PEMBAHASAN

1. Tentang Pembuktian Kerugian Potensi yang Menjadi Dasar atau Alasan Gugatan

Pelaksanaan putusan pengadilan akan mempengaruhi kewibawaan kekuasaan kehakiman, alam kerangka negara hukum, sinergi dan pembagian peran penegakan hukum antara kekuasaan eksekutif dan yudikatif sangat fundamental dan elemental¹⁶. Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan berwenang agar KTUN itu dinyatakan batal atau tidak sah. Gugatan dapat dilayangkan dengan alasan KTUN bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹⁷

¹⁵ Diantha, I. M. P. (2017). *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media.

¹⁶ Simanjuntak, E. (2019). Tantangan Dan Peluang Kompensasi Ganti Rugi Di Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Peratun*, 2(1), 33-54.

¹⁷ Riza, D. (2019). Hakikat KTUN Menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara Vs Undang-

Mengajukan gugatan tata usaha negara memiliki 2 (dua) syarat, yakni syarat formil dan syarat materiil. Syarat pertama, yakni syarat formil berkenaan dengan kelengkapan gugatan sebagaimana dimaksud dengan Pasal 56 UU 5/1986 yang menyebutkan gugatan harus memuat:

- a) Nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat, atau kuasanya;
- b) Nama, jabatan, dan tempat kedudukan tergugat;
- c) Dasar gugatan dan hal yang diminta untuk diputuskan oleh pengadilan.

Melalui identitas penggugat atau kuasanya dapat ditarik sebuah kesimpulan apakah nama-nama yang tercantum di dalamnya memiliki kepentingan dalam sebuah gugatan terhadap keputusan tata usaha negara, dengan kata lain adalah *legal standing* penggugat, yakni keadaan dimana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan tuntutan hak di pengadilan (baik berupa permohonan atau gugatan).

Syarat yang dimaksud menurut hemat penulis terdapat pada apakah penggugat memiliki kepentingan dalam tuntutan hak tersebut dan apakah penggugat menderita kerugian sehingga yang bersangkutan merasa mempunyai hak untuk mengajukan tuntutan hak di pengadilan. Menjadi penggugat di pengadilan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) kedudukan, yakni kedudukan materiil dan kedudukan formil. Kedudukan materiil adalah penggugat asli yang memiliki kepentingan secara langsung dalam tuntutan hak tersebut. Syarat menjadi pihak di pengadilan haruslah orang yang disebut *bekwaamheid* dan/atau *bevoegheid*, cakap dan/atau wenang, syarat ini apabila tidak dipenuhi oleh pihak materiil maka kepentingannya dapat diwakili oleh pihak formil. Kedudukan formil bukan berarti selalu kuasa hukum/advokat, melainkan mereka yang menurut hukum sah bertindak untuk dan atas nama pihak materiil, misalnya melalui surat kuasa insidentil dari orang tua kepada anaknya, melalui penetapan pengampunan oleh pengadilan, dan lain sebagainya.

Kendati di dalam pemeriksaan persiapan majelis hakim tidak terlalu menyinggung secara khusus dan mendalam mengenai identitas penggugat, sudah menjadi kewajiban hukum seorang penggugat untuk dapat membuktikan relevansi dan keterkaitan gugatan dengan kepentingan yang dibawanya. Hal ini sesuai dengan asas *point d'interet point d'action*, barang siapa yang memiliki kepentingan maka dia berhak mengajukan tuntutan hak di pengadilan.

Menurut L. Neville Brown dan John S. Bell, dalam buku *French Administrative Law*, 2003, halaman 166, penggugat dikatakan harus memiliki kepentingan dalam berproses di pengadilan, dengan kata lain penggugat harus dapat menunjukkan bahwa keputusan yang disengketakan telah menyebabkan kerugian pada kepentingannya.¹⁸ Hal ini berarti antara kerugian dan kepentingan seolah-olah merupakan satu keping logam yang memiliki dua sisi, yakni dengan adanya kerugian maka timbul kepentingan untuk mengajukan gugatan.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 4/G/2013/PTUN.YK., para penggugat mendalilkan lokasi usaha ternak ayam potong "Hikmah" di Dusun Mangir Lor RT 03, Desa Sendangsari, Kecamatan Pajangan, Kabupaten Bantul dekat dengan tempat tinggal para penggugat.¹⁹ Di dalam posita gugatan, para penggugat mendalilkan dengan adanya kandang telah menimbulkan gangguan lingkungan dan juga banyak lalat yang dikhawatirkan akan menyebarkan penyakit, untuk membuktikan dalil kekhawatiran penyebaran penyakit oleh lalat, para penggugat mengajukan bukti surat berupa pernyataan keberatan warga terhadap usaha ternak ayam potong yang dijalankan oleh tergugat II intervensi. Apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (4) Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Izin Gangguan,

undang Administrasi Pemerintahan. *Soumatra Law Review*, 2(2), 207-220.

¹⁸ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 3/G/TUN/2019/PTUN.YK. perihal Gugatan Perizinan oleh Veronika Lindayati L. melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Kabupaten Bantul dan Yundi Kristianto. 1 Juli 2019.

¹⁹ Berturut-turut jarak antara kandang dengan rumah penggugat I kurang lebih 25 meter, dengan rumah penggugat II dan penggugat III kurang lebih 40 meter, dan dengan rumah penggugat IV kurang lebih 30 meter.

tergugat berkewajiban melakukan suatu kajian teknis atas usaha/kegiatan sehingga dinyatakan layak dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.²⁰

Pertimbangan, hakim tidak hanya berpedoman pada alat bukti yang diajukan para pihak, namun juga melakukan penelusuran dokumen hukum khususnya terkait dengan ambang baku mutu kebauan.²¹ Ternyata ditemukan fakta pengujian tingkat baku mutu kebauan yang telah dilakukan hanya menggunakan 2 (dua) parameter, yaitu amoniak (NH₃) dan hidrogen sulfida (H₂S), sedangkan apabila merujuk pada ketentuan normatifnya, maka masih terdapat 5 (lima) parameter lain yang semestinya juga diuji untuk memastikan bahwa tingkat kebauan masih dalam ambang baku normal untuk kesehatan manusia khususnya yang bertempat tinggal di sekitar lokasi dimana diberikan izin.²²

Dengan demikian kerugian potensi para penggugat berupa kekhawatiran adanya penyebaran penyakit oleh lalat yang sering hinggap karena berdekatan rumah tinggalnya dengan lokasi usaha pemotongan ayam, dapat dibuktikan meskipun tidak secara medis namun dengan adanya cacat substansi, karena objek gugatan bertentangan dengan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 50 Tahun 1996 tentang Baku Tingkat Kebauan *juncto* Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 176 Tahun 2003 tentang Baku Tingkat Getaran, Kebisingan, dan Kebauan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain dari pada itu, majelis hakim menilai penerbitan objek gugatan juga bertentangan dengan asas kecermatan karena seharusnya tergugat dapat menerapkan secara arif dan bijaksana dengan memperhatikan aspek Kesehatan dan keadilan bagi para penggugat maupun warga masyarakat lain yang tinggal berdekatan dengan lokasi usaha ternak ayam.

Kemudian di dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 18/G/2015/PTUN.YK., pertimbangan majelis hakim menyatakan bahwasanya pengujian di peradilan tata usaha negara tidak bersifat *a priori*, yaitu tidak dapat menilai sesuatu yang belum terjadi, maka majelis hakim menilai dari aspek hukum (*a posteriori*) berdasarkan ketentuan normatif yang menjadi dasar penerbitan objek gugatan.²³ Berdasarkan hasil penilaian majelis hakim substansi dari syarat berupa data teknis sebagaimana dimaksud Pasal 72 huruf c Peraturan Bupati Sleman Nomor 49 Tahun 2012 telah terpenuhi, maka syarat-syarat telah lengkap dan tidak ada cacat di dalamnya. Majelis hakim juga telah mempertimbangkan bahwasanya adanya mediasi pasca penerbitan objek gugatan merupakan perwujudan dari asas kepastian hukum dan tertib pemerintahan, sehingga gugatan ditolak untuk seluruhnya, terhadap kerugian potensi berupa bahaya kebocoran radiasi gelombang elektromagnetik, rawan gempa bumi, dan sebagainya dalam posita gugatan, majelis hakim telah memberikan kesempatan pada penggugat untuk membuktikan hal tersebut, namun tidak juga dibuktikan olehnya. Hal ini senada dengan pendapat Tri Cahya Indra Permana, bilamana terdapat gugatan tata usaha negara dengan kerugian potensi, *legal standing* penggugat dapat diterima sepanjang dampak yang akan ditimbulkan dapat dipastikan secara ilmiah.²⁴

Terakhir dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 14/G/2017/PTUN.YK., dalam pertimbangannya majelis hakim berpendapat bahwasanya secara

²⁰ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 04/G/2013/PTUN.YK. perihal Gugatan Perizinan oleh Wiwik Heruriyanti, dkk. melawan Kepala Dinas Perijinan Kabupaten Bantul. 8 November 2013.

²¹ Dalam hal ini hakim mempertimbangkan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 50 Tahun 1996 tentang Baku Tingkat Kebauan *juncto* Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 176 Tahun 2003 tentang Baku Tingkat Getaran, Kebisingan, dan Kebauan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

²² Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 4/G/TUN/2013/PTUN.YK. perihal Gugatan Perizinan oleh Wiwik Heruriyanti, dkk. melawan Kepala Dinas Perijinan Kabupaten Bantul. 8 November 2013.

²³ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 18/G/2015/PTUN.YK. perihal Gugatan Perizinan oleh Sugito, dkk. melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman dan PT. Solu Sindo Kreasi Pratama. 20 April 2017.

²⁴ Permana, T. C. I. (2018). *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usana Negara*. Yogyakarta: Genta Press. h. 45.

prosedur dan substansi terhadap permohonan izin mendirikan bangunan telah memenuhi persyaratan, sehingga tindakan tergugat dengan belum bisa menerbitkan izin adalah tindakan diskresi oleh tergugat. Ditambahkan menurut majelis hakim diskresi hanya dapat dilakukan dengan tujuan melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum, serta meliputi meliputi pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan, karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas, serta tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sesuai dengan AUPB, berdasarkan alasan-alasan yang objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan dan dilakukan dengan iktikad baik, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2), Pasal 23 dan Pasal 24 UU 30/2014, dengan demikian diskresi Tergugat tersebut telah bertentangan dengan aturan tersebut.²⁵

Mengenai *legal standing* yang bertendensi pada kepentingan dan kerugian yang kemudian melahirkan hak untuk menuntut di pengadilan, maka hal ini sejalan dengan teori kepentingan (*Belangen Theorie*), dianut Rudolf von Jhering, yang berpendapat “hak itu sesuatu yang penting bagi seseorang yang dilindungi oleh hukum, atau suatu kepentingan yang terlindungi.” Teori ini dibantah oleh Utrecht, menurutnya “hukum itu memang mempunyai tugas melindungi kepentingan dari yang berhak, tetapi orang tidak boleh mengacaukan antara hak dan kepentingan. Karena hukum sering melindungi kepentingan dengan tidak memberikan hak kepada yang bersangkutan.”

Berdasarkan deskripsi sengketa tata usaha negara yang telah diperiksa di pengadilan yang telah pula berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), maka ada/tidaknya kerugian potensi yang diderita oleh penggugat dapat dibuktikan oleh hakim dengan mempertimbangkan *legal standing* penggugat dengan alat bukti yang diajukan olehnya, sesuai dengan asas *point d’interet point d’action* dan asas *actori incumbit probatio*.

2. Tentang Jangkauan Pasal 53 ayat (2) UU Nomor 9 Tahun 2004 terhadap Gugatan dengan Dasar atau Alasan Kerugian Potensi

Kepentingan yang dirugikan sebagaimana dimaksud Pasal 53 UU 9/2004 adalah kepentingan yang bersifat pribadi yang secara langsung diderita atau dirugikan atas penerbitan keputusan tata usaha negara, bukan bersifat derivatif (turunan).²⁶ Menurut Indroharto, unsur kepentingan tersebut dimaksudkan mengandung 2 (dua) arti yaitu:

a. Menunjuk kepada nilai yang harus dilindungi oleh hukum, kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum adalah suatu nilai yang baik, adil, pantas, patut, yang ditimbulkan oleh keputusan tata usaha negara atau suatu keputusan penolakan tata usaha negara. Kepentingan semacam itu dapat bersifat materiil dan immaterial, individual atau umum (kolektif);

b. Kepentingan proses, artinya apa yang hendak dicapai dengan melakukan proses gugatan, artinya orang atau badan hukum perdata dalam melakukan pengujian gugatan ke pengadilan tata usaha negara harus memiliki tujuan yakni untuk melindungi kepentingan umum.²⁷

²⁵ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 14/G/2017/PTUN.YK. perihal Gugatan Perizinan oleh Badan Pelaksana Klasis GKJ Gunungkidul melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Gunungkidul. 16 Januari 2018.

²⁶ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor Nomor 3/G/TUN/2019/PTUN.YK. Perihal Gugatan Perizinan oleh Veronika Lindayati L. melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Kabupaten Bantul dan Yundi Kristianto. 1 Juli 2019.

²⁷ Indroharto.(1992). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara-Buku II*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. h. 181-186.

Telah diuraikan pada bagian sebelumnya untuk membuktikan apakah ada kerugian potensi/tidak, dapat dinilai dari *legal standing* penggugat berupa kepentingan dan kerugian. Kemudian apakah unsur kepentingan yang dikehendaki ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU Nomor 9 Tahun 2004 ada terdapat hubungan kausal langsung antara keputusan tata usaha negara sebagai objek gugatan dengan kerugian/kepentingan penggugat, sehingga penggugat dinilai telah memenuhi unsur kepentingan? Hal ini setelah dilakukan penelusuran dokumen hukum yang ada, dasar atau alasan berupa kerugian potensi lebih cenderung disandingkan dengan Pasal 53 ayat (1) UU Nomor 9 Tahun 2004 dari pada ayat (2). Dapat dipahami, karena ayat (1) menyebutkan, “Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.” Kata merasa dalam ayat (1) ini, menurut hemat penulis merupakan manifestasi dari asas *point d’interet point d’action* dan asas *actori incumbit probatio*, sehingga jangkauan gugatan dengan dasar atau alasan kerugian potensi bukan pada alasan yang diperkenankan oleh peraturan perundang-undangan, melainkan pada kehendak orang atau badan hukum perdata itu yang merasa kepentingannya dirugikan.

Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta memiliki pandangan dalam menjawab apakah Pasal 53 ayat (2) *juncto* ayat (1) UU Nomor 9 Tahun 2004 menjangkau gugatan dengan dasar atau alasan kerugian potensial. Yakni dengan menerapkan proses penemuan hukum dengan metode interpretasi hukum sistematis. Intepretasi sistematis adalah sebuah metode yang menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkan dengan peraturan perundang-undangan lain atau dengan keseluruhan sistem hukum.²⁸ Hakim dalam proses hukum menerapkan interpretasi sistematis pada Pasal 53 UU Nomor 9 Tahun 2004 dengan menghubungkan Pasal 87 UU Nomor 30 Tahun 2014.

D. PENUTUP

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan banya pembuktian terhadap kerugian potensi yang dijadikan dasar atau alasan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara dapat dilakukan oleh hakim dengan menilai *legal standing* yang dimiliki penggugat, apakah yang bersangkutan memiliki kepentingan terhadap keputusan tata usaha negara tersebut atau tidak. Kerugian potensi juga dapat dijangkau oleh peraturan perundang-undangan ini dengan menerapkan interpretasi sistematis dengan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- [1] Jaelani, A. K. (2020). Implementasi Daluarsa Gugatan Dalam Putusan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, 18(2). 56-70.
- [2] Pattipawae, D. R. (2019). Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Era Otonomi. *Sasi*, 25(1), 92-106.
- [3] Riza, D. (2018). Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Admnistrasi Pemerintahan. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 3(1), 85-102.
- [4] Riza, D. (2019). Hakikat KTUN Menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara Vs Undang-undang Admnistrasi Pemerintahan. *Soumatera Law Review*, 2(2), 207-220.

²⁸ Mertokusumo, S. (2008). *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. h. 172.

- [5] Simanjuntak, E. (2019). Tantangan Dan Peluang Kompensasi Ganti Rugi Di Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Peratun*, 2(1), 33-54.
- [6] Utama, Y. J. (2007). Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Akses Warga Negara Untuk Mendapatkan Keadilan dalam Perkara Administrasi Negara. *Jurnal Ilmu Hukum*, 10(1). 25-45.

Buku

- [7] Diantha, I. M. P. (2017). *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- [8] Indroharto.(1992). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara-Buku II*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- [9] Mertokusumo, S. (2008). *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- [10]Permana, T. C. I. (2018). *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usana Negara*. Yogyakarta: Genta Press.

Online/World Wide Web, dll

- [11]Sistem Informasi Penelusuran Perkara PTUN Yogyakarta. Data Seluruh Perkara. http://sipp.ptun-yogyakarta.go.id/list_perkara.
- [12]Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 04/G/2013/PTUN.YK. perihal Gugatan Perizinan oleh Wiwik Heruriyanti, dkk. melawan Kepala Dinas Perijinan Kabupaten Bantul. 8 November 2013.
- [13]Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 149/B/2013/PT.TUN.SBY. perihal Pemeriksaan Banding dalam Perkara Gugatan Perizinan antara Kepala Dinas Perijinan Kabupaten Bantul melawan Wiwik Heruriyanti, dkk. 8 November 2013.
- [14]Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 18/G/2015/PTUN.YK. perihal Gugatan Perizinan oleh Sugito, dkk. melawan melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman dan PT. Solu Sindo Kreasi Pratama. 20 April 2017.
- [15]Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 115/B/2016/PT.TUN.SBY. perihal Pemeriksaan Banding dalam Perkara Gugatan Perizinan antara Sugito, dkk. melawan melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman dan PT. Solu Sindo Kreasi Pratama. 20 April 2017.
- [16]Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 37 PK/TUN/2017 perihal Pemeriksaan Peninjauan Kembali dalam Perkara Gugatan Perizinan antara Sugito, dkk. melawan melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman dan PT. Solu Sindo Kreasi Pratama. 20 April 2017.
- [17]Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 14/G/2017/PTUN.YK. perihal Gugatan Perizinan oleh Badan Pelaksana Klasis GKJ Gunungkidul melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Gunungkidul. 16 Januari 2018.
- [18]Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 205/B/2017/PT.TUN.SBY. perihal Pemeriksaan Banding dalam Perkara Gugatan Perizinan antara Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Gunungkidul melawan Badan Pelaksana Klasis GKJ Gunungkidul. 16 Januari 2018.
- [19]Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 3/G/TUN/2019/PTUN.YK. perihal Gugatan Perizinan oleh Veronika Lindayati L. melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Kabupaten Bantul dan Yundi Kristianto. 1 Juli 2019.