

IZIN SEBAGAI SALAH SATU OBJEK SENGKETA TATA USAHA NEGARA
DI INDONESIA

Oleh : Desi Arianing Arrum, S.H.

Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTUN) memiliki peran strategis dalam menyelesaikan sengketa yang timbul akibat penerbitan izin oleh pejabat tata usaha negara. Izin, sebagai bagian dari keputusan tata usaha negara (KTUN), merupakan instrumen administratif yang memberikan hak atau pembebasan kewajiban kepada seseorang atau badan hukum untuk melakukan aktivitas tertentu. Dalam konteks hukum administrasi Indonesia, sengketa terkait penerbitan izin sering kali terjadi, terutama dalam sektor lingkungan dan usaha. Artikel ini akan membahas kewenangan PTUN dalam menangani sengketa penerbitan izin dan landasan hukum yang mendasarinya.

Izin (*vergunning*) berdasarkan konsep dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ialah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin dimaksudkan oleh keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Dalam arti sempit konsep perizinan ialah bahwa tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dengan demikian dapat ditarik unsur-unsur KTUN diantaranya:

1. Penetapan tertulis
2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara
3. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan

4. Bersifat konkret, individual dan final
5. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam KTUN itu tidak abstrak tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan contoh izin usaha PT X. bersifat individual artinya tidak ditujukan untuk umum tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju lebih dari seorang maka tiap-tiap nama orang disebutkan secara spesifik. Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak dan atau kewajiban pada pihak yang dituju. Bersifat final karena Keputusan sudah definitif serta tidak ada upaya administratif lain yang dapat dilakukan, tidak memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain.

Keputusan dalam bentuk tertulis maupun elektronik mempunyai kekuatan hukum yang sama yaitu tertulis, bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, serta mempunyai kekuatan pembuktian yang sama kuat dalam proses peradilan. Bukan hanya Keputusan berbentuk elektronik bahkan dokumen pun dapat berbentuk elektronik.

PTUN di Indonesia merupakan bagian dari sistem peradilan yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa antara masyarakat dan pejabat tata usaha negara. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sementara di negara lain seperti Prancis dan Jerman, sistem peradilan administrasi telah berkembang lebih awal dan memiliki karakteristik yang unik.

Kewenangan PTUN di Indonesia dalam menguji penerbitan izin sebagai salah satu bentuk KTUN. KTUN didefinisikan sebagai keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan. Perluasan konsep Keputusan Tata Usaha Negara tercantum pada Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;

- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Dengan adanya perluasan definisi dari Keputusan Tata Usaha Negara mengakibatkan adanya perluasan objek sengketa pada PTUN. Dalam konteks penerbitan izin, kewenangan PTUN meliputi:

1. Memeriksa Keabsahan Izin

PTUN berwenang menilai apakah izin yang diterbitkan telah sesuai dengan prosedur dan substansi hukum yang berlaku. Misalnya, izin yang melanggar tata ruang atau dikeluarkan tanpa melalui kajian analisis dampak lingkungan (AMDAL) dapat dinyatakan tidak sah.

2. Membatalkan Izin

Berdasarkan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, PTUN dapat membatalkan KTUN yang melanggar peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

3. Memberikan Putusan untuk Perbaikan Administrasi

PTUN juga dapat memerintahkan pejabat terkait untuk memperbaiki izin yang cacat hukum, baik dari segi prosedur maupun substansi.

Penerbitan izin menjadi objek sengketa di PTUN jika terdapat keberatan dari pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan tersebut. Sengketa semacam ini sering terjadi dalam berbagai sektor, seperti:

1. Lingkungan Hidup

Misalnya, gugatan terhadap izin tambang yang dianggap merusak lingkungan. Kasus seperti ini biasanya melibatkan konflik antara kepentingan lingkungan dan ekonomi. Adapun nomenklatur izin lingkungan pasca terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja berubah menjadi persetujuan lingkungan.

2. Pertanahan

Sengketa persetujuan banguanna gedung (PBG) atau dahulu disebut sebagai izin mendirikan bangunan (IMB).

3. Perizinan Usaha

Gugatan atas izin usaha yang diberikan tanpa memenuhi syarat administratif atau teknis.

Prosedur Pengajuan Gugatan di PTUN diawali dengan dilakukan upaya administrasi pada pihak yang dituju sesuai sebagaimana ketentuan Pasal 75 samapi dengan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan *jo.* Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan. Pihak yang merasa dirugikan oleh penerbitan izin setelah menempuh upaya administrasi dapat mengajukan gugatan ke PTUN dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengajukan Gugatan

Berdasarkan Pasal 55 UU Nomor 5 Tahun 1986, gugatan diajukan dalam waktu 90 hari sejak KTUN diterbitkan atau diketahui.

2. Proses Persidangan

PTUN akan memeriksa gugatan, memanggil pihak terkait, dan memutus perkara berdasarkan bukti-bukti yang diajukan.

3. Pelaksanaan Putusan

Jika gugatan dikabulkan, PTUN dapat memerintahkan pembatalan izin dan memberikan perintah untuk perbaikan administrasi.

Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia diantaranya memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang timbul akibat diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) oleh pejabat administrasi negara. Kompetensi ini diatur dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yang menyatakan bahwa sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara. Proses penyelesaian sengketa dimulai dengan pengajuan gugatan ke PTUN oleh pihak yang merasa dirugikan. PTUN juga memiliki kewenangan untuk memerintahkan penundaan pelaksanaan KTUN berdasarkan Pasal 67 UU Nomor 5 Tahun 1986. Namun, pelaksanaan putusan PTUN sering kali menghadapi kendala dalam implementasinya.

Kompetensi Peradilan Administrasi di Negara Lain

1. Prancis

Di Prancis, sistem peradilan administrasi didasarkan pada prinsip *separation of functions*, di mana badan administratif dan pengadilan administrasi memiliki yurisdiksi terpisah. Peradilan

administrasi tertinggi adalah Conseil d'État, yang juga berfungsi sebagai penasihat hukum pemerintah. Kompetensinya meliputi penyelesaian sengketa administratif serta pengawasan terhadap tindakan administratif yang melanggar hukum. Dasar hukum sistem ini berakar pada hukum Napoleon, dengan fokus pada perlindungan kepentingan umum. Conseil d'État juga memiliki kewenangan untuk memberikan interpretasi hukum administrasi kepada pengadilan-pengadilan yang lebih rendah.

2. Jerman

Di Jerman, sistem peradilan administrasi dikenal dengan Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sistem ini memiliki pengadilan administratif pada tingkat pertama, banding, hingga pengadilan administratif federal (Bundesverwaltungsgericht). Kompetensinya mencakup sengketa antara warga negara dan pejabat administratif dalam konteks pelaksanaan undang-undang administratif. Dasar hukum sistem ini diatur dalam German Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz), yang menjamin proses hukum yang transparan dan adil. Salah satu keunggulan sistem Jerman adalah penerapan asas "due process of law" dalam setiap tahapan litigasi.

Kompetensi di Indonesia, Prancis dan Jerman memiliki berbagai perbedaan diantaranya dalam hal:

1. Lingkup Wewenang

Di Indonesia, PTUN hanya menangani sengketa akibat KTUN, sedangkan di Prancis dan Jerman, pengadilan administrasi juga berwenang menangani sengketa kebijakan publik yang lebih luas, seperti pengelolaan lingkungan dan layanan publik.

2. Prosedur Litigasi

Sistem di Prancis dan Jerman lebih kompleks dengan mekanisme banding hingga tingkat pengadilan tertinggi, sementara di Indonesia mekanisme ini terbatas pada Pengadilan Tinggi TUN dan Mahkamah Agung.

3. Efektivitas Pelaksanaan Putusan

Prancis dan Jerman memiliki sistem pengawasan yang lebih efektif terhadap pelaksanaan putusan, sedangkan di Indonesia, pelaksanaan sering kali terkendala oleh resistensi dari pejabat terkait.

Adanya perbedaan ini disebabkan oleh pengaruh sistem hukum yang berlaku. Civil law di Prancis dan Jerman memungkinkan pembagian yurisdiksi yang tegas antara administrasi dan peradilan.

Indonesia yang juga menganut civil law belum sepenuhnya mengadopsi sistem pengawasan administratif yang komprehensif.

Contoh Izin sebagai KTUN

1. Persetujuan Bangunan Gedung atau yang dahulu disebut Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang dikeluarkan oleh dinas tata ruang atau pemerintah daerah.
2. Izin Usaha yang diterbitkan oleh kementerian atau badan usaha terkait.
3. Izin Lingkungan yang dikeluarkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (saat ini disebut sebagai persetujuan lingkungan pasca terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja).

Izin dapat menjadi objek sengketa di PTUN jika terdapat dugaan pelanggaran dalam proses penerbitannya, seperti:

1. Pelanggaran prosedur administratif.
2. Penerbitan tanpa dasar hukum yang jelas.
3. Penyalahgunaan wewenang oleh pejabat penerbit izin.

Contoh Kasus: Sengketa izin tambang di suatu daerah yang diajukan ke PTUN karena penerbitannya melanggar tata ruang wilayah dan tidak melalui proses analisis dampak lingkungan (AMDAL).

Batas waktu pengajuan sengketa terkait penerbitan izin di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 hari sejak saat diterimanya atau diumumkan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.

1. 90 Hari Kalender

Tenggang waktu ini dihitung dalam kalender biasa, bukan hari kerja. Jika batas waktu tersebut terlewati, maka gugatan akan dianggap kadaluarsa (verjaring).

2. Mulai Penghitungan

- Jika izin diterima langsung oleh pihak yang dirugikan, penghitungan dimulai sejak izin tersebut diterima.
- Jika izin diumumkan secara publik, misalnya melalui media massa atau papan pengumuman, penghitungan dimulai sejak tanggal pengumuman tersebut.

3. Alasan Melewati Batas Waktu

Dalam praktiknya, ada kemungkinan pemohon meminta perpanjangan batas waktu dengan alasan yang sah, misalnya:

- Tidak mengetahui keberadaan keputusan tersebut karena tidak diumumkan dengan jelas.
- Adanya halangan hukum atau keadaan memaksa (*force majeure*).

Namun, alasan tersebut perlu dibuktikan di persidangan, dan hakim PTUN memiliki kewenangan untuk menilai.

Berikut adalah beberapa contoh putusan pengadilan terkait sengketa perizinan di Indonesia:

1. Putusan PTUN Jakarta Nomor 236/G/2024/PTUN.JKT

Dalam perkara ini, PT. Saribumi Sinar Karya menggugat Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia serta Menteri Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia terkait penerbitan izin usaha pertambangan. Penggugat berpendapat bahwa izin tersebut diterbitkan tanpa prosedur yang benar. Pengadilan memutuskan untuk membatalkan izin yang diterbitkan dan memerintahkan tergugat untuk memperbaiki prosedur penerbitan izin sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Putusan PTUN Kupang Nomor 1/G/2014/PTUN-KPG

Kasus ini melibatkan PT. Bali Base yang menggugat Bupati Timor Tengah Selatan terkait penerbitan Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi kepada PT. Fanya Mining Investment. Penggugat menilai bahwa penerbitan izin tersebut melanggar prosedur dan hak mereka. Pengadilan mengabulkan gugatan penggugat dan memerintahkan tergugat untuk mencabut izin yang telah diterbitkan.

3. Putusan Mahkamah Agung Nomor 192 K/TUN/2012

Dalam perkara ini, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan kasasi dari penggugat terkait sengketa perizinan. Putusan ini menegaskan bahwa penerbitan izin yang tidak sesuai dengan prosedur dan peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan melalui proses peradilan.

4. Putusan Mahkamah Agung Nomor 331 K/TUN/2023

Kasus ini melibatkan Pemerintah Kabupaten Bengkalis yang mencabut perizinan berusaha PT. SIPP. PT. SIPP menggugat keputusan tersebut, namun Mahkamah Agung dalam putusan kasasinya mengabulkan permohonan Pemkab Bengkalis, menyatakan bahwa pencabutan perizinan tersebut sudah benar dan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.

Putusan-putusan di atas menunjukkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia berperan aktif dalam mengawasi dan menegakkan hukum terkait penerbitan izin, memastikan bahwa prosedur yang berlaku dipatuhi, dan memberikan keadilan bagi pihak-pihak yang dirugikan oleh keputusan administratif yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

REFERENSI :

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856).

Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz), Germany.

Conseil d'État, Prancis: Peran dan Kompetensinya.

Hadjon, Philipus M. *et al*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to the Indonesia Administrative Law*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.

Hadjon, Philipus M. *et al*, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993.

Hadjon, Philipus M. *et al*, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Surabaya, 1990.

Sutedi, Adrian. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Sinar Grafika, Jakarta, 2017.