

Penyelesaian Sengketa Penolakan Proyek PLTP Bedugul Melalui Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)

Verdad Chabibullah Abdallah Iman*, Maret Priyanta, Dicky Muslim

Magister Inovasi Regional, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Padjadjaran

*Korespondensi: verdachabibullah@gmail.com

*Corresponding author

Article info

Received: Oct 15, 2023

Revised: Nov 18, 2023

Accepted: Nov 28, 2023

DOI: <https://doi.org/10.31599/krtha.v17i3.2905>

Abstract : *During the implementation of the Bedugul Geothermal Power Plant (PLTP) project, Bali received protests from the Balinese people which has caused the project to be neglected until now. In addition to the rejection from the Balinese people, the Government of Bali also refused to continue the Bedugul PLTP geothermal project, where the refusal was stated in the juridical provisions of the Governor of Bali's Rejection Letter Number 660.1/1497/Bid.1/Bapedalda dated 17 October 2005 addressed to the Minister of Energy and Mineral Resources Mineral Resources and Bali Governor Regulation No. 45 of 2019 concerning Bali Clean Energy which emphasizes that PLTP construction cannot be carried out in the Bedugul sacred area and indirectly this has hampered geothermal permits in the Bedugul working area. The approach method used in this legal research is a normative juridical approach, research that is based on existing legal principles and also looks at the facts that occur. The results of this research reveal that the case of rejection of the Bedugul PLTP project by the Bali Regional Government can be resolved through a lawsuit regarding unlawful act by government agencies and/or officials (*onrechtmatige overheidsdaad*) with regard to the requirements for submitting administrative procedure at first as stated in Article 75 paragraph (1) of the Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration.*

Keywords : *dispute settlement, state administrative law, unlawful act*

Abstrak : Pada pelaksanaannya proyek Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi (PLTP) Bedugul, Bali mendapat protes dari masyarakat Bali yang menjadikan proyek tersebut menjadi terbengkalai hingga saat ini. Selain adanya penolakan dari masyarakat Bali, Pemerintah Provinsi Bali turut menolak untuk dilanjutkannya proyek panas bumi PLTP Bedugul, dimana penolakan tersebut tertuang dalam ketentuan yuridis Surat Penolakan Gubernur Bali Nomor 660.1/1497/Bid.1/Bapedalda tanggal 17 Oktober 2005 ditujukan kepada Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral dan Peraturan Gubernur Bali No. 45 Tahun 2019 tentang Bali Energi Bersih yang menegaskan bahwa pembangunan PLTP tidak dapat dilakukan di kawasan suci Bedugul dan secara tidak langsung hal tersebut telah menghambat perizinan panas bumi di wilayah kerja Bedugul. Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang berdasarkan pada kaidah-kaidah hukum yang ada dan juga melihat kenyataan-kenyataan yang terjadi. Hasil dari penelitian ini mengungkapkan bahwa kasus penolakan proyek PLTP Bedugul oleh



Pemerintah Daerah Bali dapat diselesaikan melalui gugatan perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechmatige overheidsdaad*) dengan memperhatikan persyaratan pengajuan upaya administrasi terlebih dahulu sebagaimana Pasal 75 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Kata kunci : *penyelesaian sengketa, hukum administrasi negara, perbuatan melanggar hukum*

I. PENDAHULUAN

Permasalahan yang masih sering dihadapi untuk pengembangan panas bumi adalah ketika bertemu dengan perizinan, izin yang masih menghambat meliputi rekomendasi Gubernur/Bupati untuk pinjam pakai lahan untuk kegiatan eksplorasi dan eksploitasi.¹ Hal yang sama disampaikan pula oleh Fabby Tumiwa selaku Direktur Eksekutif Institute for Essential Services Reform (IESR) yang menyatakan bahwa “*lambatnya pengembangan energi panas bumi di Indonesia karena faktor risiko eksplorasi. Selain itu, juga terkait masalah izin dan waktu pembangunan pembangkit listrik.*”² Berdasarkan hal tersebut, dapat terlihat bahwa permasalahan perizinan dalam pengembangan industri panas bumi di Indonesia merupakan hal yang serius, hal ini disebabkan karena berdasarkan Pasal 23 ayat (1) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi yang pada intinya menyatakan bahwa Badan Usaha yang melakukan pengusahaan Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung wajib terlebih dahulu memiliki Izin Panas Bumi. Dengan demikian apabila suatu Badan Usaha mengalami kendala ataupun permasalahan dalam pengurusan Izin Panas Bumi, hal tersebut memungkinkan menghambat proses tahapan lainnya dalam pengusahaan panas bumi.

Dari permasalahan perizinan yang terhambat tersebut dapat menunjukkan bahwa usaha pengembangan panas bumi bukanlah usaha yang mudah untuk dilakukan, hal tersebut disebabkan karena pengembangan energi panas bumi merupakan kegiatan yang bersifat komperhensif dan terintegrasi dengan sektor lain.³ Terlepas dari berbagai macam manfaatnya, pada prakteknya di Indonesia, masih banyak kendala yang harus diselesaikan jika ingin mencapai pemanfaatan energi panas bumi secara optimal.⁴ Ketidakpastian dalam aspek hukum dan kurangnya koordinasi lintas sektor dan penilakan oleh masyarakat yang

¹ Perizinan yang Rumit Hambat Pengembangan Panas Bumi RI. (2011, 17 Maret). Melalui <https://finance.detik.com/energi/d-1594070/perizinan-yang-rumit-hambat-pengembangan-panas-bumi-ri> diakses pada 30 Juli 2023

² Institute for Essential Services Reform (IESR). Ini Penyebab Lambatnya Pengembangan Energi Panas Bumi Indonesia. (2016, 6 November). Melalui <https://iesr.or.id/ini-penyebab-lambatnya-pengembangan-energi-panas-bumi-indonesia> diakses pada 30 Juli 2023.

³ Fitri Ayu Lestari, Nabitatus Saadah, Muhamad Azhar, *Tinjauan Yuridis Pemberian Izin Pemanfaatan Panas Bumi Pada Hutan Konservasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas Bumi*, (Diponegoro Law Journal, Volume 5 Nomor 3 Tahun 2016), 3.

⁴ Mukhammad Faeshol Umam, Farham Muhammad, Daniel W Adityatama, Dorman P Purba, *Tantangan Pengembangan Energi Panas Bumi Dalam Perannya Terhadap Ketahanan Energi di Indonesia*, (Swara Patra, Volume 8 No. 3 Tahun 2018), 52.

tinggal di sekitar lokasi proyek pembangkit panas bumi⁵, masih menjadi salah satu masalah utama dan tantangan tersendiri dalam pengembangan panas bumi di Indonesia.

Dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi tidak mengatur terkait solusi atau alternatif penyelesaian dalam hal terdapat kendala yang dialami oleh badan usaha pemegang izin panas bumi. Melainkan dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi hanya mengatur mengenai Izin Panas Bumi dinyatakan batal berdasarkan putusan pengadilan⁶ dan hak masyarakat untuk mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap kerugian akibat kegiatan perusahaan Panas Bumi yang menyalahi ketentuan.⁷ Hal tersebut menunjukkan bahwa terdapat kekosongan hukum terhadap perlindungan badan usaha pemegang Izin Panas Bumi dalam hal terjadi permasalahan terkait dengan perizinan dan/atau adanya resistensi dari masyarakat.

Perlindungan hukum merupakan bentuk perlindungan utama karena berdasarkan pemikiran bahwa hukum sebagai sarana yang dapat mengakomodasi kepentingan dan hak secara komprehensif. Di samping itu, hukum memiliki kekuatan memaksa yang diakui secara resmi di dalam Negara, sehingga dapat dilaksanakan secara permanen.⁸ Sehingga perlindungan hukum dapat dikatakan sebagai kegiatan untuk menjaga atau memelihara masyarakat demi mencapai keadilan. Lebih lanjut, perlindungan hukum terhadap warga masyarakat atas perbuatan yang dilakukan oleh penguasa dapat dilakukan melalui 3 (tiga) badan, yakni sebagai berikut :⁹

- a. Badan Tata Usaha Negara, melalui upaya administratif;
- b. Peradilan Tata Usaha Negara; dan
- c. Peradilan Umum, melalui Pasal 1365 KUHPerdara.

Pada pelaksanaannya proyek Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi (PLTP) Bedugul, Bali mendapat protes dari masyarakat Bali yang menjadikan proyek tersebut menjadi terbengkalai hingga saat ini. Selain adanya penolakan dari masyarakat Bali, Pemerintah Provinsi Bali turut menolak untuk dilanjutkannya proyek panas bumi PLTP Bedugul, dimana penolakan tersebut tertuang dalam ketentuan yuridis Surat Penolakan Gubernur Bali Nomor 660.1/1497/Bid.1/Bapedalda tanggal 17 Oktober 2005 ditujukan kepada Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral.¹⁰ Namun penolakan tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bali saja, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Bali pun turut serta menolak proyek PLTP Bedugul tersebut, hal ini dibuktikan dengan dikeluarkannya Rekomendasi DPRD Bali No. 7 Tahun 2005. Dari kedua produk hukum

⁵ Abadi Poernomo, Sanusi Satar, Prijandaru Effendi, Aisyah Kusuma, Tafif Azimudin, & Sudarwo, *An Overview of Indonesia Geothermal Development-Current Status and Its Challenges*, (Indonesia Geothermal Association, In Proceedings World Geothermal Congress, 2015), 7.

⁶ Pasal 37 huruf b Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi.

⁷ Pasal 65 ayat (2) huruf d Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi.

⁸ Syariful Azmi, Budiman Ginting, Runtung Sitepu, Suhaidi, *Kebijakan Perlindungan Hukum Investasi Panas Bumi di Sumatera Utara*, (Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, 2020), 3.

⁹ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), 18-19.

¹⁰ Bali Ngotot Tolak Proyek Geothermal. (2014, Juli 16). melalui <https://www.kabarnusa.com/2014/07/bali-ngotot-tolak-proyek-geothermal.html>. *KabarNusa.com*. diakses pada 8 Agustus 2023.

tersebut menjadikan pengembangan proyek PLTP Bedugul menjadi terhambat dan terkendala.

Dalam penelitian ini penulis mengambil sampel penelitian terdahulu yang mungkin memiliki kesamaan masalah dengan penelitian yang akan dilakukan penulis untuk dijadikan perbandingan, 1) Tulisan Tria Andika, Deli Waryenti dan P. Ekowati Suryaningsih, Judul: Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat di Sekitar Kegiatan Usaha PT Pertamina Geothermal Energi (PT PGE) Hulu Lais di Kabupaten Lebong Ditinjau Dari Aspek Hukum Lingkungan, pada tulisan ini membahas mengenai masalah antara beberapa warga desa yang menjadi korban longsoran PT PGE Hulu Lais, dimana warga desa menuntut ganti rugi atas kerugian materiil. Permasalahan antara warga desa dan PT PGE Hulu Lais terjadi akibat adanya longsor dari hujan deras yang menyebabkan tewasnya tiga warga desa yang juga merupakan karyawan dari PT PGE Hulu Lais, selain itu warga desa juga mengalami kerugian berupa tertimbunnya kolam ikan, kegagalan panen kopi, serta tertimbunnya sumber air bersih milik warga. Baik tulisan ini maupun penelitian Penulis sama-sama membahas terkait dengan permasalahan hukum antara pihak-pihak yang terkait dalam pengusahaan proyek panas bumi, dalam hal ini pihak-pihak terkait tersebut adalah pengusaha panas bumi selaku pemegang izin panas bumi dengan warga desa di sekitar proyek panas bumi yang juga merupakan karyawan dari pemegang izin panas bumi. Namun, dalam tulisan ini permasalahan hukum dalam proyek panas bumi terjadi antara pengusaha panas bumi selaku pemegang izin dengan warga desa sekitar proyek panas bumi, sementara dalam penelitian Penulis permasalahan adalah antara pengusaha panas bumi dengan Pemerintah Daerah.

Kemudian, tulisan Nopeighteen, Adji Samekto, dan Nanik Trihastuti, Judul: Pertanggungjawaban Perusahaan Transnasional Terhadap Kerusakan Lingkungan Hidup Dalam Kegiatan Eksploitasi Geothermal di Indonesia (Studi Terhadap Kegiatan Pertambangan Pada Kawasan Hutan Konservasi Oleh PT. Chevron Geothermal Indonesia di Kabupaten Bandung). Pada tulisan ini membahas mengenai aktivitas penebangan hutan konservasi yang menimbulkan perlawanan dari elemen masyarakat Desa Cihawuk terhadap PT Chevron Geothermal Indonesia. Dimana PT Chevron Geothermal Indonesia melakukan perluasan yang berdampak pada pembangunan sumur sehingga menyebabkan pada semakin mengecilnya luasan hutan di Bandung Selatan dan Jawa Barat, dimana mengakibatkan hilangnya sumber mata air di kawasan hutan Desa Cihawuk dan desa Cikembang. Namun hal yang perlu diperhatikan adalah Pasal 38 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyebutkan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Dalam hal ini kegiatan pertambangan panas bumi tidak dapat diusahakan di hutan konservasi dan pertambangan panas bumi seharusnya dilakukan dengan metode penambangan tertutup (*underground mining*). Dalam tulisan ini maupun penelitian Penulis sama-sama membahas terkait dengan permasalahan hukum panas bumi antara pihak-pihak yang terkait dalam pengusahaan proyek panas bumi, dalam hal ini pihak-pihak terkait tersebut adalah pengusaha panas bumi selaku pemegang izin panas bumi dengan warga desa di sekitar proyek panas bumi. Pembahasan pada tulisan ini mencakup aspek lingkungan, sedangkan aspek-aspek tersebut tidak tercakup dalam penelitian Penulis.

Selanjutnya, tulisan Dimas Saputra Rusmin, Judul: Implikasi Yuridis Dalam Pengelolaan Panas Bumi di Indonesia Berdasarkan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2003 Tentang Panas Bumi (Studi Kasus Nota Kesepahaman Antara Kementerian ESDM dan Kementerian Kehutanan Terkait Sembilan Wilayah Kerja Panas Bumi di Kawasan Hutan Konservasi). Tulisan ini membahas mengenai hambatan pengembangan Panas Bumi pada kawasan hutan konservasi yang diatasi dengan Nota Kesepahaman oleh Menteri ESDM dan Menteri Kehutanan. Dimana dalam Nota Kesepahaman tersebut menyebutkan bahwa maksud dan tujuan dibuatnya Nota Kesepahaman adalah untuk mempercepat proses perizinan pada perusahaan Panas Bumi di kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung, dan kawasan hutan konservasi. Namun materi yang terdapat dalam Nota Kesepahaman tersebut mencakup kegiatan penambangan Panas Bumi pada Kawasan Hutan Konservasi yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 38 UU Kehutanan, sehingga menimbulkan konsekuensi bahwa kegiatan pertambangan Panas Bumi tidak dapat dilakukan di hutan konservasi dan Nota Kesepahaman tidak cukup kuat dijadikan dasar upaya pemanfaatan Panas Bumi. Tulisan ini dan penelitian Penulis sama-sama membahas mengenai instrumen hukum nasional yang saling bertentangan satu sama lain terkait proyek panas bumi yang mengakibatkan terhambatnya operasional dari proyek panas bumi. Sedangkan, Pembahasan pada tulisan ini membahas instrumen hukum nasional yang bertentangan antara Nota Kesepahaman yang dibuat oleh Menteri dengan Undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan dalam penelitian Penulis instrumen hukum nasional yang bertentangan adalah Peraturan Daerah dengan Izin Panas Bumi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.

Selanjutnya, dalam tatanan peraturan perundang-undangan, Pemerintah Provinsi Bali telah mengeluarkan Peraturan Gubernur Bali No. 45 Tahun 2019 tentang Bali Energi Bersih yang menegaskan bahwa pembangunan PLTP tidak dapat dilakukan di kawasan suci Bedugul dan secara tidak langsung hal tersebut telah menghambat perizinan panas bumi di wilayah kerja Bedugul meskipun dari segi perizinan panas bumi PT. Pertamina Geothermal Energi belum dicabut oleh Pemerintah. Adapun sampai saat ini, belum ada kepastian hukum yang diberikan oleh Pemerintah terkait dengan permasalahan terkait dengan status perizinan PLTP Bedugul yang masih berlaku ataupun adanya upaya hukum yang dilakukan oleh PT. Pertamina Geothermal Energi untuk dapat kembali melanjutkan kegiatan perusahaan panas bumi di kawasan Bedugul.

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan tambahan wawasan dan ilmu pengetahuan dalam ilmu hukum khususnya terkait dengan penyelesaian sengketa berdasarkan gugatan tata usaha negara yang dapat dilakukan bagi pemegang izin panas bumi atas adanya penolakan dari Pemerintah Daerah dan menganalisis mengenai bagaimana gugatan tata usaha negara yang dalam hal ini gugatan perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) dapat dilakukan oleh pemegang Izin Panas Bumi terhadap penolakan dari Pemerintah Daerah.

II. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang berdasarkan pada kaidah-kaidah hukum

yang ada dan juga melihat kenyataan-kenyataan yang terjadi. Pendekatan yuridis adalah suatu pendekatan yang mengacu pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹ Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur, dan komposisi, lingkup materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas, dan kekuatan mengikat suatu undang-undang, serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasinya. Karena tidak mengkaji aspek terapan atau implementasi, maka penelitian hukum normatif sering disebut juga “penelitian hukum dogmatik” atau “penelitian hukum teoritis”.¹²

Menurut Soerjono Soekanto, secara umum jenis data penelitian dibedakan atas data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka.¹³ Penelitian ini menggunakan data sekunder karena tipe penelitian adalah yuridis normatif. Data sekunder dilihat dari sudut mengikatnya digolongkan ke dalam¹⁴: a) Bahan hukum primer, b) Bahan hukum sekunder, c) Bahan hukum tersier.

Di dalam penelitian terdapat tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi dan dapat digunakan baik secara masing-masing ataupun bersama-sama.¹⁵ Metode pengumpulan data yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah studi bahan pustaka atau studi dokumen, yaitu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “*content analysis*”. Metode pengolahan dan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata.¹⁶

III. PEMBAHASAN

Perlindungan hukum terhadap penyelesaian sengketa tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (beschikking) menurut F.H van der Burg dapat ditempuh melalui dua kemungkinan, pertama melalui peradilan tata usaha negara/ peradilan administrasi (administratied rechtspraak) dan kedua melalui banding administrasi (administratief beroep).¹⁷ Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (“UU PTUN”) dijelaskan

¹¹ Roni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), 20.

¹² Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), 102.

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3 (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986), 51.

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Ibid.*, 52.

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Ibid.*, 21.

¹⁶ Sri Mamudji, *et.al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, cet.1 (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), 67.

¹⁷ Hari Sugiharto dan Bagus Oktafian Abrianto, *Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, (Arena Hukum, Volume 11, Nomor 1, 2018), 25.

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, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸

Sesuai dengan ketentuan pada Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa tidak setiap Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) sebagai obyek sengketa Tata Usaha Negara dapat langsung digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara, karena apabila tersedia upaya administratif, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif sebelum diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara adalah pengadilan yang mempunyai wewenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara.¹⁹

Pada Penjelasan Pasal 48 UU PTUN menyatakan bahwa upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk, yaitu Keberatan dan Banding Administratif. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, dimana prosedur tersebut dinamakan "banding administratif".²⁰

Selain yang tercantum dalam Pasal 48 UU PTUN, upaya administratif sendiri telah diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ("UU 30/2014"), dimana berdasarkan Pasal 1 angka 16 UU 30/2014 menyatakan bahwa "Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan."²¹ Lebih lanjut, dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Setelah Menempuh Upaya Administrasi ("Perma 6/2018") pada intinya menyatakan bahwa Upaya Administrasi merupakan hal yang bersifat wajib dan berlaku terhadap semua sengketa tata usaha negara ("TUN").

Artinya, penyelesaian setiap sengketa Tata Usaha Negara harus terlebih dahulu diupayakan melalui lembaga upaya administratif yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administratif. Setelah seluruh upaya administratif itu ditempuh (*exhausted*) namun tidak juga terdapat penyelesaian, barulah gugatan ke pengadilan dapat dilakukan.²² Peradilan Tata Usaha Negara sesuai dengan tujuan pembentukannya, berfungsi menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga masyarakat atau badan hukum

¹⁸ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

¹⁹ D. Riza, *Hakikat KTUN Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Vs Undang - Undang Administrasi Pemerintahan*, (Soumatara Law Review, Vol.2, (No.2), 2019) 207-220.

²⁰ Erna Dwi Safitri dan Navitatus Sa'adah, *Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, (Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 3, Nomor 1, 2021), 35-36.

²¹ Pasal 1 angka 16 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

²² Firzhal A Jiwantara, *Upaya Administratif Dan Penerapannya Dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi*, (JATISWARA, Vol.34, (No.2, Juli), 2019), 132.

yakni berupa sengketa yang timbul dari akibat tindakan pemerintah selaku Pejabat Tata Usaha Negara yang dianggap melanggar hak dan kepentingan warga Negara atau badan hukum itu sendiri.²³

Mahkamah Agung lewat berbagai produk hukum yang dikeluarkannya juga telah menegaskan kompetensi PTUN mengadili perkara *onrechtmatige overheidsdaad*, seperti Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 (SEMA) dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).²⁴ Terkait dengan sengketa perbuatan melanggar hukum sendiri dijelaskan dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) (“**Perma 2/2019**”) yang menyatakan bahwa sengketa perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) adalah sengketa yang di dalamnya mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan Pejabat Pemerintahan, atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁵ Selanjutnya dalam konsideran menimbang huruf b Perma 2/2019 menyatakan bahwa perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) merupakan tindakan pemerintahan sehingga menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara berdasarkan UU 30/2014.

Berdasarkan UU PTUN, yang menjadi objek sengketa dan dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara hanya keputusan TUN, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 9 UU PTUN, menyebutkan “keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata”²⁶.

Berdasarkan rumusan pasal tersebut, ketentuan tersebut mengandung unsur:

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara;
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Bersifat konkrit,

²³ Ahmad Dahlan Hasibuan dan Ferry Aries Suranta, *Faktor Penyebab Tidak Dilaksanakannya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Penanggulangannya (Analisis Kasus Putusan PTUN Medan No:17/G/2000/PTUN-MDN)*, (Jurnal Mercatoria, Vol.6, No.2, Desember), 134.

²⁴ Bagus Oktavian, Xavier Nugraha, Nathanael Grady, *Perkembangan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah Pasca Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014*, (Negara Hukum: Vol. 11 No.1, 2020), 47.

²⁵ Pasal 1 angka 4 Perma 2/2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

²⁶ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

- f. Individual dan
- g. final;
- h. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.²⁷

Selanjutnya, dengan adanya UU 30/2014, objek sengketa yang dapat digugat menjadi lebih luas menjadi a) Keputusan administrasi pemerintahan; b) Tindakan administrasi pemerintahan. Mengenai keputusan tata usaha negara sendiri, telah mengalami perluasan makna seiring dengan hadirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Perluasan tersebut disebutkan dalam Pasal 87 yang berbunyi:

- 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.²⁸

Salah satu dampak dari perluasan konsep KTUN tersebut adalah tindakan faktual (*feitelijk handelingen*) kini juga dianggap sebagai KTUN. Hal ini tentunya menimbulkan berbagai konsekuensi yuridis, dimana salah satunya adalah *onrechtmatige overheidsdaad* yang dulu merupakan kompetensi absolut pengadilan negeri, beralih menjadi kompetensi absolut PTUN.²⁹ Dengan adanya UU 30/2014 tersebut telah memberikan pengaturan dan kepastian hukum terkait tindakan faktual yang dimaknai juga sebagai dalam definisi KTUN dan dengan demikian PTUN menjadi memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mengadili gugatan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa/pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*), khususnya bagi setiap orang yang mencari kepastian hukum dan perlindungan hukum atas tindakan pemerintahan yang dilakukan diluar kewenangan.

Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.³⁰ Dalam hukum acara Tata Usaha Negara, salah satu bentuk dari perlindungan hukum adalah dengan mengajukan tuntutan perbuatan melanggar hukum oleh badan/atau pejabat pemerintahan. Terhadap perbuatan melanggar hukum tersebut, meskipun dilakukan oleh seseorang yang mempunyai atau pemegang kekuasaan, menurut Sjachran Basah, perlindungan hukum bagi pihak yang dirugikan itu merupakan suatu urgensi yang wajar, tampil dan menduduki posisi terdepan dalam merealisasikan jalur pemerataan kesempatan memperoleh keadilan.³¹

²⁷ Sapto Hermawan, *Kajian Terhadap Tindakan Administrasi Pada Kekuasaan Yudikatif Pasca Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, (Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 18 No.1, 2021), 76.

²⁸ Pasal 87 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

²⁹ Wahyu Purnomo (*et.al*), *Analysis of Lawsuit Against the Factual Action which Conducted by Military after Law Number 30 Year 2014 Concerning Government Administration*, (Unram Law Review, Vol. 4, No. 1, 2020), 20.

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), 53.

³¹ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap sikap-tindak Administrasi Negara*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1992), 11.

Selanjutnya menurut Ridwan HR., beban tanggung jawab dan tuntutan ganti rugi atau hak itu ditujukan kepada setiap subjek hukum yang melanggar hukum, tidak peduli apakah subjek hukum itu seseorang, badan hukum, atau pemerintah.³² Berdasarkan pendapat tersebut dapat diketahui bahwa tindakan perbuatan melanggar hukum dapat dilakukan oleh pemerintah dan tidak terbatas kepada subyek hukum orang dan/atau badan hukum saja, sehingga sekali pun pemerintah telah terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum, maka meskipun pemerintah adalah pemegang dan pelaksana kekuasaan, maka perbuatan atau tindakan yang dipermasalahkan tersebut harus dipertanggung jawab kan oleh pemerintah demi tercapainya pemenuhan hak-hak dan perlindungan hukum.

Untuk memberikan perlindungan hukum, maka dibutuhkan suatu sarana perlindungan hukum. Adapun sarana perlindungan hukum dibagi menjadi dua macam, yakni:³³

1. Sarana perlindungan hukum preventif, dimana subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa.
2. Sarana perlindungan hukum represif, yakni sarana perlindungan hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Adapun bentuk perlindungan hukum secara represif dalam ranah administrasi ialah melalui mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan hukum Tata Usaha Negara, serta tuntutan ganti kerugian berdasarkan hukum acara perdata dan hukum acara Tata Usaha Negara.

Menurut Sudarsono, tindakan pemerintahan merupakan seluruh tindakan yang dilakukan oleh administrasi pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Tindakan administrasi pemerintahan adalah semua perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya (kecuali penerbitan keputusan), dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya, berupa tindakan (atau tidak melakukan tindakan) berwujud konkret/nyata. Dalam UUAP, tindakan administrasi pemerintahan ini dinormakan dalam Pasal 1 angka 8 UUAP. Adapun tindakan faktual adalah setiap tindakan yang bukan dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, namun dalam kenyataannya telah/berpotensi menimbulkan akibat hukum. Dalam UUAP, tindakan faktual ini dinormakan dalam Pasal 87 huruf a UUAP.³⁴

Dalam perkembangannya, objek gugatan pada UU 30/2014 tidak hanya keputusan yang dijadikan objek gugatan tetapi juga tindakan pemerintah. Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum Paragraf Kelima UU 30/2014 yang menyatakan bahwa Warga Masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena

³² Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2013), 339.

³³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bakti, 1988), 98.

³⁴ Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Reformasi Hukum Acara dan Peradilan Elektronik*, (Kencana: Jakarta, 2019), 48.

undang-undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara. Berangkat dari ketentuan Pasal 1 angka 8 UU 30/2014, tindakan administrasi pemerintahan dapat dimaknai sebagai perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya, berupa tindakan (atau tidak melakukan tindakan) yang berwujud konkret/nyata.³⁵

Terkait tindakan pemerintahan, Sudarsono menggunakan pendekatan konseptual dengan berangkat dari unsur-unsur Pasal 1 angka 8 UU 30/2014 dan mengaitkannya secara sistematis dengan beberapa pengertian dalam UU 30/2014, diketahui ada tiga unsur tindakan administrasi pemerintahan, yaitu:

1. Perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya; Yaitu perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.
2. Melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret; dan UUAP tidak menjelaskan konsep konkret dalam Pasal 1 angka 8 ini. Arti konkret dalam pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan TUN, yaitu: “*..tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan...*”.
3. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yaitu penyelenggaraan tata laksana pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan/atau pejabat pemerintahan.³⁶

Bahwa terkait dengan kasus penolakan Izin Panas Bumi PLTP Bedugul yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bali, dalam tatanan Hukum Administrasi Negara penolakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Bali tersebut dapat dilihat sebagai suatu Tindakan Pemerintahan sebagaimana Pasal 1 ayat 8 UU 30/2014 yang menyatakan “Tindakan administrasi pemerintah yang selanjutnya disebut tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan”³⁷.

Dalam hal ini Tindakan Pemerintah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Bali adalah dengan melakukan penolakan terhadap Izin Panas Bumi PLTP Bedugul dan mengeluarkan Pergub Bali 45/2019, dimana dalam Pasal 11 peraturan tersebut menyatakan sebagai berikut:

“Pasal 11

- (1) *Penyediaan dan Pemanfaatan Energi Bersih yang bersumber dari Energi Terbarukan berupa panas bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf d mencakup:*
 - a. *pembangunan PLTP di wilayah tertentu di luar kawasan suci Bedugul dan kawasan suci lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan....”*

³⁵ Sudarsono, *Ibid.*, 37-38.

³⁶ Sudarsono, *Ibid.*

³⁷ Pasal 1 ayat (8) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan Pasal 11 Pergub Bali 45/2019 tersebut secara tidak langsung memberikan akibat hukum terhadap tidak dapat dilakukannya kegiatan pembangunan di kawasan suci Bedugul dan secara tidak langsung hal tersebut telah menghambat perizinan panas bumi di wilayah kerja Bedugul. Namun, mengingat dalam Pergub Bali 45/2019 tidak dinyatakan secara langsung bahwa Izin Panas Bumi PLTP Bedugul dicabut dan/atau dibatalkan, maka penulis melihat upaya pengajuan gugatan TUN terhadap Pergub Bali 45/2019 kurang tepat untuk dilakukan sebagai sarana perlindungan hukum berdasarkan Hukum Administrasi Negara. Lebih lanjut, penulis melihat sarana perlindungan hukum yang tepat untuk dilakukan dalam ranah Hukum Administrasi Negara adalah dengan mengajukan gugatan tindakan faktual terhadap Tindakan Pemerintahan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Bali, yakni Tindakan Pemerintahan penolakan terhadap Izin Panas Bumi Bedugul oleh Pemerintah Daerah Bali.

Pengajuan gugatan Tindakan Pemerintahan atas penolakan Izin Panas Bumi PLTP Bedugul terhadap Pemerintah Daerah Bali sendiri didasarkan pada Pasal 53 ayat (1) UU PTUN yang menyatakan bahwa “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.”³⁸, dimana dalam Pasal 87 UU 30/2014 dijelaskan bahwa “Keputusan TUN sebagaimana dimaksud dalam UU PTUN harus dimaknai sebagai penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual”³⁹. Oleh karenanya meskipun Pemerintah Daerah Bali tidak mengeluarkan suatu surat atau penetapan tertulis yang secara langsung ditujukan kepada pemegang Izin Panas Bumi PLTP Bedugul, dari tindakan penolakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Bali tersebut saja sudah cukup untuk dapat dijadikan objek gugatan TUN sebagaimana Pasal 53 ayat (1) UU PTUN.

Pada dasarnya berdasarkan Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (“**UU Kekuasaan Kehakiman**”) mengatur bahwa “Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”⁴⁰, dan selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman menyebutkan bahwa “Hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”⁴¹. Berdasarkan pada Pasal 16 ayat (1) *jo.* Pasal 18 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman tersebut, telah cukup untuk mengakomodir dasar hukum bagi pihak yang dirugikan untuk mengajukan suatu tuntutan hukum.

Namun dalam perkembangannya, dengan adanya Perma 2/2019, yang dalam Pasal 2 mengatur bahwa PTUN berwenang mengadili Sengketa Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) dan pada Pasal 8

³⁸ Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

³⁹ Pasal 87 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴⁰ Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁴¹ Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

mengatur bahwa setiap frasa “*Keputusan Tata Usaha Negara*” dan frasa “*Sengketa Tata Usaha Negara*” yang tercantum dalam BAB IV UU PTUN haruslah dimaknai juga sebagai “*Tindakan Pemerintahan*” dalam rangka penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan, telah memperjelas bahwa dalam hal adanya suatu Tindakan Pemerintahan yang dirasa merugikan bagi suatu pihak tertentu, yang dalam hal ini adalah tindakan penolakan Izin Panas Bumi PLTP Bedugul oleh Pemerintah Daerah Bali, maka dengan tafsir Keputusan TUN dan Sengketa TUN sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 8 Perma 2/2019 termasuk didalamnya adalah Tindakan Pemerintahan.

Bahwa Pasal 2 *jo.* Pasal 8 Perma 2/2019 apabila dihubungkan dengan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN *jo.* Pasal 87 UU 30/2014, maka Sengketa TUN termasuk di dalamnya adalah Tindakan Pemerintahan yang menjadi objek gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overbeidsdaad*) dilakukan oleh Pemerintah Bali, maka dalam hal ini PT. Pertamina Geothermal Energy sebagai subjek orang/badan hukum sebagaimana Pasal 53 ayat (1) UU PTUN mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk secara sah menurut undang-undang untuk mengajukan gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overbeidsdaad*) di PTUN.

Untuk dapat melihat adanya Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overbeidsdaad*) oleh Pemerintah Daerah Bali perlu dilihat terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Bali dalam melakukan penolakan atas perizinan PLTP Bedugul. Berdasarkan Pasal 6 UU AP, pejabat pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau Tindakan berupa:

- a. melaksanakan Kewenangan yang dimiliki berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB;
- b. menyelenggarakan aktivitas pemerintahan berdasarkan Kewenangan yang dimiliki;
- c. menetapkan Keputusan berbentuk tertulis atau elektronis dan/atau menetapkan Tindakan;
- d. menerbitkan atau tidak menerbitkan, mengubah, mengganti, mencabut, menunda, dan/atau membatalkan Keputusan dan/atau Tindakan;
- e. menggunakan Diskresi sesuai dengan tujuannya;
- f. mendelegasikan dan memberikan Mandat kepada Pejabat Pemerintahan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan;
- g. menunjuk pelaksana harian atau pelaksana tugas untuk melaksanakan tugas apabila pejabat definitif berhalangan;
- h. menerbitkan Izin, Dispensasi, dan/atau Konsesi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. memperoleh perlindungan hukum dan jaminan keamanan dalam menjalankan tugasnya;
- j. memperoleh bantuan hukum dalam pelaksanaan tugasnya;
- k. menyelesaikan Sengketa Kewenangan di lingkungan atau wilayah kewenangannya;
- l. menyelesaikan Upaya Administratif yang diajukan masyarakat atas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuatnya; dan

m. menjatuhkan sanksi administratif kepada bawahan yang melakukan pelanggaran.⁴²

Pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya harus didasarkan pada legalitas, sehingga setiap tindakan pemerintahan tidak melanggar hak asasi manusia dan/atau tidak menyebabkan seseorang atau sekelompok orang tidak mendapat perlindungan hukum. Kewenangan merupakan implikasi dari suatu hubungan hukum. Dalam Hukum Administrasi Negara, hubungan hukum yang terjadi adalah antara penguasa sebagai subjek yang memerintah, dan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtbevoegdheden*).⁴³

Dari penjelasan tersebut dan Pasal 6 UU 30/2014 telah menjelaskan bahwa pejabat pemerintah dalam melakukan tindakan pemerintahan harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam Hukum Administrasi Negara dinyatakan bahwa tidak ada satu Tindakan pemerintahan yang tidak didasarkan pada wewenang yang sah. Oleh karena itu kewenangan menjadi satu pijakan dasar bagi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Wewenang memiliki peran penting dalam tata hukum pemerintahan sehingga F.A.M Streik dan LG. Stenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi (*het begrip bevoegheid is d nook een kernbegrip in het staats en administratief recht*).⁴⁴ Atas dasar hal tersebut maka wewenang inilah yang harus dibuktikan dalam pemenuhan unsur keabsahan tindakan hukum pemerintahan.

Dalam Pasal 7 UU Panas Bumi, kewenangan Pemerintah Daerah Bali atas perusahaan panas bumi adalah sebagai berikut:

- a. Pembentukan peraturan perundang-undangan daerah provinsi di bidang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Langsung;
- b. Pemberian Izin Pemanfaatan Langsung pada wilayah yang menjadi kewenangannya;
- c. Pembinaan dan pengawasan;
- d. Pengelolaan data dan informasi geologi serta potensi Panas Bumi pada wilayah provinsi; dan
- e. Inventarisasi dan penyusunan neraca sumber daya dan cadangan Panas Bumi pada wilayah provinsi.⁴⁵

Berdasarkan Pasal 7 UU Panas Bumi, dapat diketahui bahwa Pemerintah Daerah Bali hanya memiliki kewenangan atas pembentukan peraturan perundang-undangan daerah provinsi di bidang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Langsung dan pemberian Izin Panas Bumi terbatas pada Izin Pemanfaatan Langsung pada wilayah yang menjadi kewenangannya dan tidak memiliki kewenangan berdasarkan undang-undang terhadap Izin Pemanfaatan Tidak Langsung. Dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a UU 30/2014 dijelaskan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui

⁴² Pasal 6 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴³ Ateng Syarfruddi, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, (Jurnal Pro Justitia Universitas Parahyangan Bandung, Vol. IV No. 1, 2000), 22.

⁴⁴ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Makassar: Identias, 2013), 114-115.

⁴⁵ Pasal 7 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi.

wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan telah melampaui wewenang; mencampuradukkan wewenang; dan/atau bertindak sewenang-wenang.

Pengertian melampaui wewenang (*excess of power atau exces de pouvoir*) secara sederhana dapat diartikan sebagai tindakan yang melebihi batas-batas kewenangannya (*unlawful act*).⁴⁶ Hal ini dapat diartikan terkait larangan untuk mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan yang berada di luar batas wilayah berlakunya wewenang, sehingga akibat hukumnya menjadi tidak sah (*illegal*), sama halnya seperti keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan. Dalam permasalahan PLTP Bedugul, Izin Panas Bumi PLTP Bedugul termasuk dalam klasifikasi Izin Pemanfaatan Tidak Langsung, dimana kewenangannya berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU Panas Bumi berada pada Pemerintah Pusat, sehingga dalam permasalahan PLTP Bedugul, Pemerintah Daerah Bali, yakni Gubernur Bali tidak berwenang dalam melakukan penolakan atas proyek PLTP Bedugul.

Selanjutnya dalam Pasal 19 UU 30/2014 telah mengatur terkait dengan akibat hukum dari keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dengan dilakukannya penyalahgunaan wewenang, yaitu :

- a. tidak sah jika telah diuji dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, apabila keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan secara melampaui wewenang dan secara sewenang-wenang.
- b. Dapat dibatalkan jika telah diuji dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, apabila keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan secara mencampuradukkan wewenang.

Berdasarkan Pasal 19 UU 30/2014 tersebut diketahui bahwa untuk dapat menyatakan adanya penyalahgunaan wewenang dan pembatalan atas tindakan pemerintahan adalah dengan adanya putusan pengadilan. Dalam ranah hukum administrasi untuk mendapatkan kepastian hukum adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), oleh karenanya dalam kasus PLTP Bedugul, untuk dapat menyatakan Pemerintah Daerah Bali telah melakukan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) atas penyalahgunaan wewengangnya dalam melakukan penolakan terhadap izin panas bumi PLTP Bedugul, maka harus diajukan gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Namun, dalam kasus penolakan perizinan PLTP Bedugul ini yang perlu diperhatikan sebelum mengajukan upaya hukum administrasi negara yakni pengajuan gugatan tindakan faktual, adalah memperhatikan persyaratan dalam pengajuan gugatan tindakan faktual sebagaimana diatur dalam ketentuan sebagai berikut:

1. Pasal 75 ayat (1) UU 30/2014, menyebutkan:

⁴⁶ Tedi Sudrajat dan Endra Wijaya, *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2022), 69

"Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan."⁴⁷

2. Pasal 4 ayat (1) Perma 2/2019 menyebutkan:

"Gugatan yang diajukan paling lama 90 (sembilan puluh) hari sejak Tindakan Pemerintahan dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Administrasi Pemerintahan."⁴⁸

3. Pasal 4 ayat (2) Perma 2/2019 menyebutkan:

"Selama warga masyarakat menempuh upaya administrasi, tenggang waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terbantar sampai keputusan upaya administrasi terakhir diterima".⁴⁹

Bahwa berdasarkan Pasal 75 ayat (1) UU 30/2014 menyatakan bahwa dalam hal akan dilakukannya pengajuan gugatan tindakan faktual, harus didahului dengan pengajuan Upaya Administratif sebagaimana dimaksud dalam UU 30/14. Dalam UU 30/2014 bentuk upaya administratif, dalam penjelasan Pasal 48 UU PTUN *jo.* Pasal 75 ayat (2) UU 30/2014, bentuk upaya administrasi ada 2 (dua) yaitu:⁵⁰

1. Banding Administrasi, apabila penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara tersebut dilakukan oleh instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan.
2. Keberatan, apabila penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.

Dalam hal Upaya Administratif telah dilakukan dan tidak memberikan hasil yang memuaskan kepada pihak yang merasa dirugikan, maka berdasarkan Pasal 4 Perma 2/2019, pihak yang merasa dirugikan memiliki hak dalam waktu 90 (sembilan puluh) Hari kerja mengajukan gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) di PTUN.

IV. KESIMPULAN

Penolakan Izin Panas Bumi PLTP Bedugul yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Bali dapat dilihat sebagai suatu Tindakan Pemerintahan sebagaimana Pasal 1 ayat (8) UU 30/2014. Sarana perlindungan hukum dan penyelesaian sengketa yang dapat dilakukan berdasarkan Hukum Administrasi Negara adalah dengan mengajukan gugatan tindakan faktual atau Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) terhadap Tindakan Pemerintahan yang dilakukan oleh

⁴⁷ Pasal 75 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴⁸ Pasal 4 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

⁴⁹ Pasal 4 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

⁵⁰ Ujang Abdullah, *Upaya Administrasi Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bogor: Pusdiklat MA RI, 2009), 8-9.

Pemerintah Daerah Bali, yakni tindakan penolakan terhadap Izin Panas Bumi Bedugul oleh Pemerintah Daerah Bali.

Dalam penelitian diketahui bahwa dalam Pasal 7 UU Panas Bumi, kewenangan Pemerintah Daerah Bali sebatas pembentukan peraturan perundang-undangan daerah provinsi di bidang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Langsung dan pemberian Izin Panas Bumi terbatas pada Izin Pemanfaatan Langsung pada wilayah yang menjadi kewenangannya dan tidak memiliki kewenangan berdasarkan undang-undang terhadap Izin Pemanfaatan Tidak Langsung.

Namun, berdasarkan UU 30/2014, perlu diperhatikan bahwa setiap subjek hukum yang akan mengajukan gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) perlu ditempuh upaya administrasi terlebih dahulu yang dalam hal ini adalah mengajukan proses keberatan dan banding kepada Pemerintah Daerah Bali. Dalam hal upaya administrasi tersebut ditolak, maka penolakan tersebut dapat dijadikan sebagai dasar pengajuan gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

V. SARAN

Dalam hal permasalahan proyek PLTP Bedugul akan diselesaikan melalui ranah pengadilan, yang dalam hal ini adalah Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tata Usaha Negara harus mengambil sikap tegas kepada Pemerintah Daerah Bali dalam hal memang tindakan penolakan terhadap PLTP Bedugul dilakukan diluar kewenangannya, hal ini dilakukan untuk menghormati pemegang izin panas bumi PLTP Bedugul dengan tidak melakukan penolakan terhadap izin panas bumi yang telah diperoleh secara resmi dan memberikan preseden yang baik kepada pemegang izin-izin pada proyek panas bumi lainnya di Indonesia. Selanjutnya, penulis menyarankan agar Pemerintah Daerah Bali memperlakukan proyek PLTP Bedugul diperlakukan seimbang secara hukum dengan proyek energi lainnya yang ada di Daerah Bali. Hal ini untuk memberikan kepastian hukum bagi investor atau pemegang izin atas kepastian proyek yang telah di kembangkannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005)
- Aminuddin Ilmar, Hukum Tata Pemerintahan, (Makassar: Identias, 2013)
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: Sinar Bakti, 1988)
- Ridwan HR., Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Rajawali Press, 2013)
- Roni Hanitjo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, (Jakarta: Ghalia Indonesia)
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000)
- Sjachran Basah, Perlindungan Hukum terhadap sikap-tindak Administrasi Negara, (Bandung: Penerbit Alumni, 1992)
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, cet. 3 (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986)
- Sri Mamudji, *et.al.*, Metode Penelitian dan Penulisan Hukum, cet.1 (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005)
- Sudarsono, Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Reformasi Hukum Acara dan Peradilan Elektronik, (Kencana: Jakarta, 2019)
- Tedi Sudrajat dan Endra Wijaya, Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2022)
- Zairin Harahap, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005)

Jurnal

- Abadi Poernomo, Sanusi Satar, Prijandaru Effendi, Aisyah Kusuma, Tafif Azimudin, & Sudarwo, An Overview of Indonesia Geothermal Development-Current Status and Its Challenges, (Indonesia Geothermal Association, In Proceedings World Geothermal Congress, 2015)
- Ahmad Dahlan Hasibuan dan Ferry Aries Suranta, Faktor Penyebab Tidak Dilaksanakannya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Penanggulangannya (Analisis Kasus Putusan PTUN Medan No:17/G/2000/PTUN-MDN), (Jurnal Mercatoria, Vol.6, No.2, Desember)
- Ateng Syarfruddi, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, (Jurnal Pro Justitia Universitas Parahyangan Bandung, Vol. IV No. 1, 2000)
- Bagus Oktafian, Xavier Nugraha, Nathanael Grady, Perkembangan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah Pasca Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, (Negara Hukum: Vol. 11 No.1, 2020)
- D. Riza, Hakikat KTUN Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Vs Undang - Undang Administrasi Pemerintahan, (Soumatera Law Review, Vol.2, (No.2), 2019)

- Erna Dwi Safitri dan Navitatus Sa'adah, Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara, (Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 3, Nomor 1, 2021)
- Firzhal A Jiwantara, Upaya Administratif Dan Penerapannya Dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi, (JATISWARA, Vol.34, (No.2, Juli), 2019)
- Fitri Ayu Lestari, Nabitatus Saadah, Muhamad Azhar, Tinjauan Yuridis Pemberian Izin Pemanfaatan Panas Bumi Pada Hutan Konservasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas Bumi, (Diponegoro Law Journal, Volume 5 Nomor 3 Tahun 2016)
- Hari Sugiharto dan Bagus Oktafian Abrianto, Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Dalam Sengketa Tata Usaha Negara, (Arena Hukum, Volume 11, Nomor 1, 2018)
- Mukhamad Faeshol Umam, Farham Muhammad, Daniel W Adityatama, Dorman P Purba, Tantangan Pengembangan Energi Panas Bumi Dalam Perannya Terhadap Ketahanan Energi di Indonesia, (Swara Patra, Volume 8 No. 3 Tahun 2018)
- Ujang Abdullah, Upaya Administrasi Dalam Peradilan Tata Usaha Negara, (Bogor: Pusdiklat MA RI, 2009)
- Sapto Hermawan, Kajian Terhadap Tindakan Administrasi Pada Kekuasaan Yudikatif Pasca Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, (Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 18 No.1, 2021)
- Syariful Azmi, Budiman Ginting, Runtung Sitepu, Suhaidi, Kebijakan Perlindungan Hukum Investasi Panas Bumi di Sumatera Utara, (Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, 2020)
- Wahyu Purnomo (et.al), Analysis of Lawsuit Against the Factual Action which Conducted by Military after Law Number 30 Year 2014 Concerning Government Administration, (Unram Law Review, Vol. 4, No. 1, 2020)

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi
- Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)

Internet

- Bali Ngotot Tolak Proyek Geothermal. (2014, Juli 16). melalui <https://www.kabarnusa.com/2014/07/bali-ngotot-tolak-proyek-geothermal.html>. KabarNusa.com. diakses pada 8 Agustus 2023

Institute for Essential Services Reform (IESR). Ini Penyebab Lambatnya Pengembangan Energi Panas Bumi Indonesia. (2016, 6 November). Melalui <https://iesr.or.id/ini-penyebab-lambatnya-pengembangan-energi-panas-bumi-indonesia> diakses pada 30 Juli 2023

Perizinan yang Rumit Hambat Pengembangan Panas Bumi RI. (2011, 17 Maret). Melalui <https://finance.detik.com/energi/d-1594070/perizinan-yang-rumit-hambat-pengembangan-panas-bumi-ri> diakses pada 30 Juli 2023