



DOI: <https://doi.org/10.38035/snlpr.v2i2>
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Putusan Sengketa Tata Usaha Negara Dalam Penyelamatan Keuangan Negara Dalam Sengketa Satgas Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 442K/TUN/2023)

Rani Aldaba¹, H. E. Rakhmat Jazuli², Ahmad Rayhan³

¹Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten, Indonesia, ranialdaba@gmail.com

²Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten, Indonesia.

³Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten, Indonesia, ahmadrayhan@untirta.ac.id

Corresponding Author: ranialdaba@gmail.com¹

Abstract: *The monetary crisis of 1997–1998 compelled the Indonesian government to provide Bank Indonesia Liquidity Assistance (BLBI) to troubled banks, and a large share of the resulting state receivables remains unresolved. To accelerate recovery, the government established the State Receivables Collection Task Force for BLBI Funds (Satgas BLBI) through Presidential Decree Number 6 of 2021. Satgas BLBI's actions in redetermining obligor liabilities based on the Audit Board (BPK RI) report and seizing assets were challenged before the State Administrative Court, culminating in Supreme Court Decision Number 442K/TUN/2023. The research gap addressed is the absence of studies linking State Administrative Court rulings to the protection of state finances through the primum remedium mechanism. This study examines the judges' legal reasoning on the legality of Satgas BLBI's actions and the role of administrative court rulings in state financial recovery. Using legal protection theory and administrative dispute-resolution theory, the study applies an empirical juridical method with a descriptive approach, drawing on interviews with judges of the Jakarta State Administrative Court and the Supreme Court. The results show the Supreme Court upheld Satgas BLBI's actions as lawful, based on its attributive authority, the validity of the BPK RI report, and compliance with the general principles of good governance, with no abuse of authority found. The Court functions as a primum remedium safeguarding state finances, although implementation remains constrained by disharmony among legal regimes and limited institutional capacity.*

Keyword: *State Administrative Court, State Financial Recovery, BLBI, Primum Remedium, Supreme Court.*

Abstrak: Krisis moneter 1997–1998 mendorong pemerintah mengucurkan dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) kepada bank bermasalah, dan hingga kini sebagian besar piutang negara dari dana tersebut belum diselesaikan oleh obligor. Guna mempercepat penagihan, pemerintah membentuk Satuan Tugas Penanganan Hak Tagih Negara Dana BLBI (Satgas BLBI) melalui Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2021. Tindakan Satgas BLBI menetapkan ulang nilai kewajiban obligor berdasarkan LHP BPK RI dan melaksanakan

penyitaan aset digugat ke PTUN Jakarta, hingga melahirkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 442K/TUN/2023. Research gap penelitian ini terletak pada belum adanya kajian yang secara khusus menghubungkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan perlindungan keuangan negara melalui mekanisme *primum remedium*. Penelitian ini bertujuan menganalisis pertimbangan hukum hakim atas legalitas tindakan Satgas BLBI dan peran putusan sengketa TUN dalam penyelamatan keuangan negara. Menggunakan teori perlindungan hukum dan teori penyelesaian sengketa TUN, penelitian ini menerapkan metode yuridis empiris dengan pendekatan deskriptif, bersumber pada wawancara dengan hakim PTUN Jakarta dan Hakim Yustisial Mahkamah Agung RI. Hasil penelitian menunjukkan Mahkamah Agung menegaskan tindakan Satgas BLBI sah secara hukum administrasi, didasarkan pada kewenangan atributif Keppres Nomor 6 Tahun 2021, keabsahan LHP BPK RI, dan terpenuhinya Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, tanpa unsur penyalahgunaan wewenang. PTUN berperan sebagai *primum remedium* dalam penyelamatan keuangan negara, meski implementasinya masih terkendala disharmoni antar rezim hukum dan keterbatasan kapasitas kelembagaan.

Kata Kunci: Sengketa Tata Usaha Negara, Penyelamatan Keuangan Negara, BLBI, Primum Remedium, Mahkamah Agung.

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis menganut sistem pembagian kekuasaan ke dalam tiga lembaga utama, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dengan lembaga eksekutif yang menempati posisi dominan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan (Marbun & Mahfud MD, 2006). Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya menurut undang-undang. Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN), yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, merupakan peradilan khusus yang berwenang menguji keabsahan keputusan dan tindakan pejabat tata usaha negara guna mewujudkan tata kehidupan bernegara yang tertib serta menjamin kedudukan warga masyarakat di hadapan hukum (Harahap, 2018).

Kewenangan PTUN semakin diperluas melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), khususnya Pasal 21 yang memberikan kewenangan menguji ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan. Perluasan kewenangan ini menjadi signifikan ketika tindakan administrasi pemerintahan berpotensi menimbulkan atau justru mencegah kerugian keuangan negara sebagaimana didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu berkurangnya kekayaan negara dalam bentuk uang yang bersifat nyata dan dapat ditentukan jumlahnya secara pasti. Dalam konteks penyelamatan keuangan negara, dikenal konsep *primum remedium*, yaitu penyelesaian melalui jalur peradilan administrasi sebagai langkah pertama sebelum ditempuh jalur pidana atau *ultimum remedium* (Agritama & Akbar, 2023; Sianturi, 2025). Pendekatan ini sejalan dengan prinsip efisiensi dan kepastian hukum, karena penyelesaian melalui PTUN berpotensi menjadi mekanisme pencegahan kerugian negara yang lebih cepat dibandingkan jalur pidana yang memerlukan proses lebih panjang.

Salah satu kasus yang menunjukkan peran strategis PTUN dalam sengketa yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara adalah perkara penagihan hak tagih negara dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Kasus BLBI berawal dari krisis moneter 1997–1998 ketika pemerintah melalui Bank Indonesia mengucurkan dana talangan puluhan triliun rupiah kepada bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas, dan hingga kini sebagian besar piutang negara dari dana tersebut belum diselesaikan oleh para obligor. Guna mempercepat penagihan, pemerintah membentuk Satuan Tugas Penanganan Hak Tagih Negara Dana BLBI

(Satgas BLBI) melalui Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2021, yang memberikan kewenangan penagihan, pemblokiran, penyitaan, hingga pelelangan aset obligor. Tindakan Satgas BLBI dalam menetapkan ulang nilai kewajiban Obligor Trijono Gondokusumo berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK RI Nomor 34G/XII/11/2006, yang menghasilkan selisih kewajiban sebesar Rp2.106.983.000.000,00 dari nilai Akta Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham dan Pengakuan Hutang (PKPS-APU) yang telah disepakati sebelumnya, digugat ke PTUN Jakarta dan melahirkan rangkaian putusan mulai dari Putusan Nomor 289/G/2022/PTUN.JKT, Putusan Nomor 97/B/2023/PT.TUN.JKT, hingga Putusan Mahkamah Agung Nomor 442K/TUN/2023 yang membatalkan kedua putusan sebelumnya.

Penelitian terdahulu oleh Nupu, Pondaag, dan Tampanguma (2024) mengkaji kewenangan PTUN dalam penyelesaian sengketa penyalahgunaan wewenang oleh pejabat tata usaha negara secara umum, tanpa menyoroti aspek perlindungan kerugian keuangan negara. Demikian pula penelitian Agritama dan Akbar (2023) berfokus pada analisis konseptual hubungan penyalahgunaan wewenang dan kerugian keuangan negara dalam hukum administrasi, tanpa menelaah peran putusan PTUN dalam penyelamatan sengketa keuangan negara. Kajian mengenai efektivitas PTUN oleh Rayhan dan Wijaya (2023) serta kajian AUPB oleh Ikhsan dan Sulastris (2025) juga masih terbatas pada pengujian legalitas keputusan administratif secara umum. Kesenjangan penelitian (research gap) yang menjadi fokus artikel ini terletak pada belum adanya kajian yang secara spesifik menghubungkan peran putusan sengketa Tata Usaha Negara dengan perlindungan penyelamatan keuangan negara melalui mekanisme *primum remedium*, sekaligus mengungkap kendala praktis yang dihadapi PTUN dalam menjalankan peran tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 442K/TUN/2023 terhadap legalitas tindakan Satgas BLBI sebagai pejabat Tata Usaha Negara? dan (2) Bagaimana putusan sengketa Tata Usaha Negara berperan dalam penyelamatan keuangan negara melalui mekanisme *primum remedium*, serta kendala apa yang dihadapi dalam implementasinya? Artikel ini bertujuan untuk menganalisis kedua permasalahan tersebut menggunakan teori perlindungan hukum dan teori penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, dengan harapan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan hukum administrasi negara serta kontribusi praktis bagi penguatan peran PTUN sebagai instrumen perlindungan hukum dan penyelamatan keuangan negara.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris, yaitu metode penelitian hukum yang menitikberatkan pada hukum sebagai norma sekaligus mempelajari penerapan dan berjalannya hukum dalam kenyataan (*das sollen* dan *das sein*) (Efendi & Ibrahim, 2016). Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan deskriptif, yang memaparkan data secara sistematis untuk menggambarkan secara menyeluruh objek yang diteliti, yaitu pertimbangan hukum hakim dan peran putusan Tata Usaha Negara dalam penyelamatan keuangan negara.

Sumber data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dan Hakim Yustisial Mahkamah Agung Republik Indonesia yang menangani perkara Tata Usaha Negara. Data sekunder bersumber dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara, Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2021, serta Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 289/G/2022/PTUN.JKT, Putusan

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 97/B/2023/PT.TUN.JKT, dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 442K/TUN/2023, Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu, serta bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan studi kepustakaan (library research). Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif dengan cara menelusuri dan menyusun secara sistematis hasil wawancara serta bahan hukum yang relevan, menghubungkannya dengan teori perlindungan hukum dari Philipus M. Hadjon dan teori penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, guna menjawab rumusan masalah penelitian. Penelitian dilaksanakan di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Mahkamah Agung Republik Indonesia, dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Duduk Perkara: Sengketa Satgas BLBI dan Obligor Trijono Gondokusumo

Perkara Nomor 442K/TUN/2023 berawal dari gugatan Obligor Trijono Gondokusumo terhadap Satgas BLBI di PTUN Jakarta. Penggugat mendalilkan bahwa penetapan kembali nilai kewajiban oleh Satgas BLBI tidak sesuai dengan Akta Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham dan Pengakuan Hutang (PKPS-APU) PT Bank Putera Surya Perkasa Nomor 13 tanggal 6 Oktober 2000, dan menilai Satgas BLBI telah mengubah nilai kewajiban secara sepihak dengan mendasarkan pada LHP BPK RI Nomor 34G/XII/11/2006 yang menurut penggugat tidak dapat secara otomatis mengubah perjanjian yang telah disepakati. Objek sengketa berupa surat Satgas BLBI yang menetapkan jumlah kewajiban obligor telah memenuhi unsur Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana diatur Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 87 UU AP, yaitu bersifat konkret, individual, dan final. PTUN Jakarta dan PTTUN Jakarta pada tingkat pertama dan banding mengabulkan gugatan penggugat, namun Mahkamah Agung dalam putusan kasasinya membatalkan kedua putusan tersebut dan menyatakan tindakan Satgas BLBI sah. Akibatnya, kewajiban obligor sebesar Rp5.048.095.000.000,00 meningkat dari nilai perjanjian awal akibat selisih perhitungan Group Benefit yang belum diperhitungkan Badan Penyehatan Perbankan Nasional tetap wajib dipenuhi sebagai bagian dari penyelesaian piutang negara.

Pertimbangan Hukum Hakim terhadap Legalitas Tindakan Satgas BLBI

Berdasarkan hasil wawancara dengan Hakim Yustisial Mahkamah Agung yang menangani perkara a quo, tindakan Satgas BLBI ditegaskan sebagai tindakan hukum administrasi negara yang sah karena didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku dan merupakan bagian dari fungsi negara dalam melindungi keuangan publik (public finance protection), bukan tindakan sewenang-wenang. Berdasarkan teori negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan (rechtmatigheid van bestuur). Dalam perkara ini, kewenangan Satgas BLBI bersumber langsung dari Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2021 sehingga bersifat atributif, bukan pelimpahan dari pejabat lain, dan Pasal 4 Keppres tersebut secara rinci membatasi ruang lingkup tindakan hukum yang dapat dilakukan.

Indroharto (1993) mengemukakan bahwa dalam menguji keabsahan KTUN, hakim wajib menilai tiga aspek secara bersamaan, yaitu aspek kewenangan (bevoegdheid), aspek prosedur, dan aspek substansi. Dari aspek kewenangan, Mahkamah Agung menilai LHP BPK RI Nomor 34G/XII/11/2006 sebagai instrumen hukum publik yang valid dan dapat dijadikan dasar penghitungan ulang kewajiban obligor, karena BPK merupakan lembaga negara yang secara konstitusional berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dari aspek prosedur, Satgas BLBI dinilai telah memenuhi Pasal 2 ayat (1) UU AP yang mewajibkan setiap keputusan pejabat pemerintahan didasarkan pada ketentuan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dari aspek substansi, KTUN yang menjadi objek

sengketa telah memenuhi unsur konkret, individual, dan final sebagaimana ditegaskan Indroharto (1993), sehingga sengketa *a quo* tepat diselesaikan melalui jalur peradilan administrasi sebagaimana diatur Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, bukan melalui upaya administratif sebagaimana dimaksud Pasal 48.

Analisis kesesuaian tindakan Satgas BLBI dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diatur Pasal 10 UU AP menjadi titik pembeda utama antara pertimbangan PTUN Jakarta dan Mahkamah Agung. PTUN Jakarta menilai penggunaan LHP BPK RI sebagai dasar penetapan kewajiban merupakan tindakan yang tidak cermat dan melanggar asas kepastian hukum karena mengesampingkan PKPS-APU yang telah disepakati. Sebaliknya, Mahkamah Agung menilai bahwa kepentingan negara dalam memulihkan kerugian keuangan yang besar dari dana BLBI merupakan kepentingan umum yang harus diprioritaskan, dan LHP BPK RI yang menggunakan metodologi audit lebih komprehensif menghasilkan nilai kewajiban yang lebih akurat sehingga justru mencerminkan penerapan asas kemanfaatan dan kepentingan umum yang baik. Temuan ini konsisten dengan kajian Ikhsan dan Sulastri (2025) yang menunjukkan bahwa AUPB telah berkembang dari sekadar panduan etika administrasi menjadi parameter hukum yang mengikat dalam menguji legalitas KTUN, serta dengan kajian Cibu dan Saifullah (2026) yang menegaskan bahwa efektivitas pengujian AUPB oleh PTUN dipengaruhi oleh kejelasan norma dan konsistensi yurisprudensi.

Satjipto Rahardjo (2014) menyatakan bahwa dalam negara hukum yang berorientasi pada kesejahteraan (*welfare state*), penerapan hukum tidak dapat semata-mata berpijak pada kepatuhan formal terhadap norma, tetapi harus mewujudkan keadilan substantif yang mempertimbangkan kepentingan masyarakat secara luas. Pandangan ini sejalan dengan konstruksi hukum Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 442K/TUN/2023, yang menempatkan kepentingan pemulihan keuangan negara sebagai representasi kepentingan publik yang lebih berat dibandingkan kepentingan individual obligor untuk mempertahankan nilai kewajiban yang lebih rendah. Dengan demikian, Mahkamah Agung telah melakukan penyeimbangan kepentingan (*balancing of interests*) yang menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan privat, sekaligus mempertimbangkan aspek teleologis putusan dalam kerangka pemulihan keuangan negara secara menyeluruh, sebagaimana ditegaskan pula oleh Sianturi (2025) yang menganalisis penerapan *ultimum remedium* terhadap diskresi pejabat negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

Peran *Primum Remedium* PTUN dalam Perlindungan Hukum bagi Negara dan Obligor

Konsep *primum remedium* menempatkan mekanisme administratif sebagai instrumen utama dalam menangani pelanggaran dan penyimpangan penyelenggaraan pemerintahan, sehingga keabsahan tindakan pemerintahan diuji terlebih dahulu melalui jalur peradilan administrasi sebelum mempertimbangkan jalur pidana (Agritama & Akbar, 2023). Dalam perkara ini, kerangka *primum remedium* dijalankan secara konsisten karena keabsahan tindakan Satgas BLBI diuji berjenjang di tiga tingkatan peradilan tata usaha negara PTUN Jakarta, PTTUN Jakarta, hingga Mahkamah Agung sebagaimana ditegaskan Zairin Harahap (2018) mengenai tiga tingkatan peradilan tata usaha negara di Indonesia, sebelum ada pertanyaan mengenai perlunya kategorisasi tindak pidana. Fausta Zahran, Arzaqiyah, dan Juang (2023) menegaskan bahwa putusan PTUN yang menguji keabsahan tindakan pejabat administrasi dapat berfungsi sebagai instrumen *primum remedium* yang efektif dalam mencegah dan memulihkan kerugian keuangan negara, karena sengketa terkait penguasaan atau penyitaan aset oleh negara pada dasarnya merupakan sengketa keabsahan tindakan administrasi, bukan peristiwa tindak pidana.

Philipus M. Hadjon (1987) menyatakan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal yang harus diberikan negara hukum dalam dua bentuk, yaitu perlindungan preventif dan perlindungan represif. Dalam perkara Nomor 442K/TUN/2023, perlindungan preventif diwujudkan melalui pembatasan kewenangan Satgas BLBI berdasarkan

kerangka normatif Keppres Nomor 6 Tahun 2021, UU AP, serta AUPB, yang berfungsi sebagai rambu yuridis agar tindakan administrasi negara dilakukan secara legal, proporsional, dan tidak sewenang-wenang melindungi obligor dari potensi penyalahgunaan kekuasaan sekaligus melindungi negara dari tindakan administrasi yang dapat dibatalkan pengadilan. Perlindungan represif teraktualisasi melalui mekanisme pengujian di PTUN yang memungkinkan setiap tindakan administratif diuji dari aspek kewenangan, prosedur, dan substansi, sehingga melalui putusan yang berkekuatan hukum tetap negara memperoleh legitimasi yudisial atas tindakan penagihan dan eksekusi aset yang dilakukan Satgas BLBI. Zairin Harahap (2018) menambahkan bahwa penguatan daya eksekutorial putusan PTUN merupakan salah satu tolok ukur keberhasilan sistem peradilan administrasi dalam memberikan perlindungan hukum yang bermakna, sejalan dengan temuan Ritonga dan Marbun (2025) mengenai kewenangan PTUN dalam menguji keputusan administratif yang berdampak luas.

Kendala Implementasi Mekanisme *Primum Remedium* PTUN

Meskipun secara normatif PTUN memiliki peran strategis sebagai *primum remedium*, implementasinya di lapangan masih menghadapi sejumlah kendala. Kendala pertama adalah ambiguitas regulasi, yaitu belum adanya pengaturan yang jelas, rinci, dan operasional mengenai standar dan mekanisme pengujian tindakan administrasi yang berkaitan dengan pengelolaan dan pemulihan keuangan negara. Ambiguitas ini berdampak pada ketidakkonsistenan putusan, sebagaimana terlihat pada perkara ini di mana PTUN Jakarta dan PTTUN Jakarta mengambil putusan berbeda dari Mahkamah Agung meskipun menggunakan kerangka hukum normatif yang sama fenomena yang juga diidentifikasi Maria Gadi Djou, Hartati, dan Budianto (2024) sebagai persoalan lemahnya harmonisasi norma AUPB dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara.

Kendala kedua adalah keterbatasan kapasitas kelembagaan dan kompetensi teknis hakim PTUN dalam memahami permasalahan hukum multidisiplin yang berkaitan dengan keuangan negara. Kompleksitas pembuktian dalam perkara BLBI yang melibatkan aspek audit keuangan, penilaian aset, dan perhitungan kewajiban obligor melampaui domain hukum administrasi murni, sehingga memerlukan kompetensi teknis khusus yang belum sepenuhnya dimiliki hakim yang terlatih dalam hukum administrasi negara semata (Rasji & Syamila, 2024). Kendala ketiga adalah disharmoni antar rezim hukum, yang ditandai kecenderungan aparat penegak hukum untuk mendahulukan pendekatan pidana dibandingkan menempuh mekanisme administratif terlebih dahulu, sehingga berpotensi menimbulkan kriminalisasi kebijakan terhadap pejabat yang sesungguhnya telah bertindak dalam koridor hukum administrasi kekhawatiran yang selaras dengan analisis Sobari (2023) mengenai perlunya norma hukum yang tegas dalam menentukan kesalahan berdasarkan praktik di PTUN. Faktor lain yang turut memperlemah efektivitas penyelamatan keuangan negara adalah rentang waktu penyelesaian yang sangat panjang sejak berakhirnya krisis moneter 1998 hingga terbitnya Keppres Satgas BLBI pada 2021 yang menyebabkan penurunan nilai ekonomi riil piutang akibat inflasi, sehingga efektivitas penyelamatan keuangan negara tidak dapat diukur semata dari keberhasilan memperoleh putusan berkekuatan hukum tetap, tetapi juga dari ketepatan waktu pelaksanaannya dibandingkan sumber daya yang telah dikeluarkan negara.

Temuan (novelty) yang dihasilkan penelitian ini adalah bahwa Putusan Mahkamah Agung Nomor 442K/TUN/2023 menegaskan konstruksi hukum di mana jalur peradilan administratif melalui PTUN berfungsi sebagai penjaga legalitas (*guardian of administrative legality*) yang memberikan kepastian hukum awal (*early legal certainty*), sehingga mampu mencegah kriminalisasi kebijakan yang semestinya diselesaikan melalui mekanisme administratif terlebih dahulu sebelum eskalasi ke ranah pidana. Konstruksi ini memperkuat paradigma bahwa hukum administrasi sebagai *primum remedium* dan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* merupakan paradigma yang lebih proporsional dan sesuai prinsip negara hukum yang demokratis, sejalan dengan temuan Rayhan Zidane (2024) dan Abrianto, Nugraha,

Hartono, dan Kosuma (2023) mengenai pentingnya kepastian mekanisme pengujian administratif dalam sistem peradilan tata usaha negara di Indonesia.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 442K/TUN/2023, dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Agung menilai tindakan Satgas BLBI merupakan tindakan administrasi pemerintahan yang sah karena dilaksanakan berdasarkan kewenangan atributif Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2021 dan memenuhi ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, dengan mempertimbangkan aspek kewenangan, prosedur, dan substansi tindakan, termasuk penggunaan LHP BPK RI sebagai dasar penetapan kembali kewajiban obligor. Oleh karena itu, Mahkamah Agung membatalkan Putusan PTUN Jakarta Nomor 289/G/2022/PTUN.JKT dan Putusan PTTUN Jakarta Nomor 97/B/2023/PT.TUN.JKT, sehingga KTUN yang diterbitkan Satgas BLBI kembali berkekuatan hukum dan kewajiban obligor sebesar Rp5.048.095.000.000,00 tetap wajib dipenuhi. Putusan tersebut juga menunjukkan bahwa PTUN berfungsi sebagai *primum remedium* dalam penyelesaian sengketa administrasi yang berkaitan dengan penyelamatan keuangan negara melalui mekanisme jalur peradilan administrasi berjenjang sebagaimana diatur Pasal 47 dan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Meskipun demikian, penelitian ini menemukan kendala berupa disharmoni antara rezim hukum administrasi dan pidana, lamanya penyelesaian piutang negara yang menurunkan nilai riil piutang akibat inflasi, serta belum optimalnya efektivitas pengembalian keuangan negara dibandingkan sumber daya, waktu, dan biaya yang telah dikeluarkan pemerintah.

Keterbatasan

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena hanya berfokus pada satu perkara, yaitu Putusan Mahkamah Agung Nomor 442K/TUN/2023, sehingga temuannya belum dapat digeneralisasikan pada seluruh sengketa Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan keuangan negara. Data primer penelitian juga terbatas pada wawancara dengan hakim PTUN Jakarta dan Hakim Yustisial Mahkamah Agung, tanpa melibatkan perspektif pihak obligor atau lembaga penagih piutang negara lainnya secara langsung, sehingga analisis kendala implementasi *primum remedium* masih perlu diperkaya dengan sudut pandang pihak-pihak lain yang terlibat.

Saran

Kepada pembentuk undang-undang dan pemerintah, disarankan agar segera menerbitkan peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mekanisme, standar pembuktian, dan tata cara penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang berkaitan langsung dengan pemulihan kerugian keuangan negara, serta melakukan harmonisasi menyeluruh antara rezim hukum administrasi dan hukum pidana dengan menegaskan bahwa mekanisme administratif melalui PTUN merupakan *primum remedium* yang harus ditempuh terlebih dahulu sebelum proses pidana dimulai, guna mencegah kriminalisasi kebijakan. Kepada Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara, disarankan meningkatkan kapasitas dan kompetensi hakim secara berkelanjutan dalam aspek hukum keuangan negara, metodologi audit, dan penilaian aset, serta mengembangkan pendekatan yang menempatkan pengujian tindakan administrasi dalam kerangka asset recovery yang lebih luas. Kepada aparat penegak hukum, Kejaksaan Agung, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan Kepolisian disarankan membangun protokol koordinasi yang jelas dengan PTUN dalam penanganan perkara kerugian keuangan negara, sementara Satgas BLBI dan lembaga penagih sejenis perlu mendokumentasikan setiap tindakan administratif secara lengkap guna memudahkan pembuktian di PTUN. Penelitian selanjutnya disarankan memperluas objek kajian pada perkara-perkara sengketa Tata Usaha Negara lain yang berkaitan dengan pemulihan keuangan negara, serta melibatkan perspektif

obligor dan lembaga terkait lainnya untuk memperkaya analisis kendala implementasi mekanisme *primum remedium*.

Kontribusi Author

Penulis pertama bertanggung jawab dalam perumusan konsep penelitian, pengumpulan data primer melalui wawancara, analisis data, dan penyusunan naskah. Penulis kedua dan ketiga berkontribusi dalam pengembangan kerangka teoretis, interpretasi hasil penelitian, serta penelaahan dan penyempurnaan naskah sebagai pembimbing penelitian. Seluruh penulis telah membaca dan menyetujui versi akhir artikel yang akan dipublikasikan.

Acknowledgment (Opsional)

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dan Hakim Yustisial Mahkamah Agung Republik Indonesia atas kesediaannya menjadi narasumber wawancara, serta kepada Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa atas dukungan yang diberikan selama proses penelitian dan penulisan artikel ini.

REFERENSI

- Abrianto, B. O., Nugraha, X., Hartono, J., & Kosuma, I. P. (2023). Problematika keputusan tata usaha negara yang bersifat fiktif positif setelah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020. *Arena Hukum*, 16(2), 302–337.
- Agritama S W Madjid, M., & Akbar, M. I. (2023). Kerugian keuangan negara atas penyalahgunaan wewenang dalam instrumen hukum administrasi negara. *Sanskara Hukum dan HAM*, 2(2), 70–71. <https://doi.org/10.58812/shh.v2i02.268>
- Aldira Lz, E. (2021). Aspek pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara. *Jurnal Syntax Transformation*, 2(2), 173–183. <https://doi.org/10.46799/jst.v2i2.230>
- Cibu, A., & Saifullah, M. I. (2026). Efektivitas pengujian asas-asas umum pemerintahan yang baik terhadap warga negara di Pengadilan Tata Usaha Negara. *Ulil Albab: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 5(8), 3010–3023. <https://doi.org/10.56799/jim.v5i8.17399>
- Dalimunthe, I. S., & Frinaldi, A. (2024). Peranan AAUPB (Azas-asas umum pemerintahan yang baik) dalam terwujudnya good governance. *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu*, 2(12), 687–696. <https://doi.org/10.59435/gjmi.v2i12.1192>
- Efendi, J., & Ibrahim, J. (2016). Metode penelitian hukum normatif dan empiris. Prenadamedia Group.
- Fahlevi, G. R., Rompis, A., & Muttaqin, Z. (2023). Analisa hukum penerapan asas pengharapan yang wajar (legitimate expectation) terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Kertha Semaya*, 11(2), 421–435.
- Fausta Zahran, K., Arzaqiyah, S. S., & Juang, R. H. (2023). Tinjauan yuridis mengenai putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 31/G/2011/PTUN-Pbr berdasarkan perspektif hukum keuangan negara. *De'rechtsstaat*, 9(2), 82. <https://doi.org/10.30997/jhd.v9i2.8484>
- Hadjon, P. M. (1987). Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia. Bina Ilmu.
- Harahap, Z. (2018). Hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. RajaGrafindo Persada.
- Ikhsan, F., & Sulastri, D. (2025). Kedudukan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagai tolak ukur normatif atas keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mewujudkan reformasi yudisial. *Qanuniya: Jurnal Ilmu Hukum*, 2(2), 1–16. <https://doi.org/10.15575/qanuniya.v2i2.1796>
- Indroharto. (1993). Usaha memahami undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pustaka Sinar Harapan.
- Marbun, S. F., & Mahfud MD, M. (2006). Pokok-pokok hukum administrasi negara. Liberty.
- Maria Gadi Djou, A., Hartati, S., & Budianto, H. (2024). Tanggung jawab hukum aparatur negara atas keputusan administratif yang melanggar asas-asas umum pemerintahan

- yang baik (AUPB). *Jurnal Kolaboratif Sains*, 7(12), 4671–4676. <https://doi.org/10.56338/jks.v7i12.6583>
- Nupu, A. J., Pondaag, A. H., & Tampanguma, M. Y. (2024). Kajian yuridis kewenangan PTUN dalam penyelesaian sengketa penyalahgunaan wewenang oleh pejabat tata usaha negara. *Jurnal Fakultas Hukum Unsrat*, 13(4), 1.
- Rahardjo, S. (2014). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Rasji, M., & Syamila, N. (2024). Optimalisasi upaya administrasi dalam Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(24), 457–468.
- Rayhan Zidane, I. (2024). Peran asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dan hukum acara. *Jurnal Ilmiah Nusantara (JINU)*, 1(4), 1007–1014.
- Rayhan, A., & Wijaya, S. K. (2023). Efektifitas Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan putusan sengketa Tata Usaha Negara. *Jurnal Peradaban Hukum*, 1(1), 63. <https://doi.org/10.33019/jph.v1i1.11>
- Ritonga, F. G., & Marbun, C. Z. (2025). Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam memeriksa dan mengadili suatu keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU). *Honeste Vivere*, 35(1), 78–87.
- Sianturi, R. H. (2025). Legal analysis of the application of ultimum remedium towards state officials' discretion causing state financial losses. *Priviet Social Sciences Journal*, 5(9), 27–33. <https://doi.org/10.55942/pssj.v5i9.667>
- Sobari, A. (2023). Menguji asas-asas umum pemerintahan yang baik pada UU Nomor 9 Tahun 2004 menjadi norma hukum yang dapat menentukan kesalahan berdasarkan praktik di PTUN. *Populis: Jurnal Sosial dan Humaniora*, 8(1), 92–99. <https://doi.org/10.47313/pjsh.v8i1.2353>
- Syam Fauzi, Satoto, S., & Helmi. (2023). Politik hukum pemberian kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam pengujian penyalahgunaan wewenang. *Undang: Jurnal Hukum*, 6(1), 189–233.