

# PTUN *dalam* OPTIK UNDANG-UNDANG

## ADMINISTRASI PEMERINTAHAN



MARTTAH  
ARIF HIDAYAT  
AZIZ W. NUGROHO

**PTUN *dalam***  
**OPTIK UNDANG-UNDANG**  
**ADMINISTRASI**  
**PEMERINTAHAN**

Martitah  
Arif Hidayat  
Aziz Widhi Nugroho

**bpfh**  
**Unnes**

## **PTUN DALAM OPTIK UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

Copyright © Mei, 2018

Pertamakali diterbitkan di Indonesia dalam Bahasa Indonesia oleh **BPFH UNNES** (Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Penulis:

**Dr. Martitah, S.H., M.Hum.**

**Arif Hidayat, S.HI., M.H.**

**Aziz Widhi Nugroho, S.H.**

**ISBN: 978-602-50865-6-4**

Sampul dan Layout : Tim BPFH UNNES

Penerbit

**BPFH UNNES**

Badan Penerbit Fakultas Hukum

Universitas Negeri Semarang

Gedung K, Lantai 1, Kampus UNNES Sekaran, Gunungpati,  
Semarang, Jawa Tengah, 50229

Email: [bpfh.press@mail.unnes.ac.id](mailto:bpfh.press@mail.unnes.ac.id)

Website: <http://press.fh.unnes.ac.id>

# Prakata Penulis

Bersyukur tak mengenal ruang, batas dan waktu, penulis panjatkan kepada Allah SWT, atas limpahan berkah, rahmat dan karuniaNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan buku yang berjudul “PTUN dalam Optik Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”. Sholawat dan salam kepada Baginda Nabi Muhammad SAW yang membawa kita dari jaman jahiliyah menuju zaman yang penuh keilmuan.

Awal mula mengenal Peradilan Tata Usaha Negara atas kontribusi Bapak Ardoyo (Hakim PTUN Surabaya), Bapak saat ini karena PTUN bukan hanya terkait teori yang monoton namun senantiasa menarik dan dinamis mengikuti perkembangan zaman. Buku ini kami persembahkan kepada para mahasiswa, masyarakat dan praktisi yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu.

Dengan adanya buku ini diharapkan dapat menambah referensi buku ilmu hukum bagi kalangan akademis maupun praktisi terkait undang-undang administrasi pemerintahan dalam beracara di PTUN. Selesaiannya buku ini tentunya tidak terlepas dari peran beberapa pihak. Pembuatan karya ini penulis banyak mendapatkan bantuan, dan pengarahan dari berbagai pihak. Pada

kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada pihak-pihak terutama Pimpinan Fakultas Hukum UNNES yang telah memberikan motivasi dan bantuan tanpa mengharapkan imbalan apapun. Semoga Allah SWT kebaikan Bapak /Ibu dengan hal yang lebih baik.

Kami menyadari penulisan dalam buku ini jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kritik, saran dan tegur sapa sangat saya harapkan demi perbaikan buku ini.

Semarang, 31 Mei 2018  
Penulis

# Daftar Isi

<b>Pengantar Penulis</b> .....	iii
<b>Daftar Isi</b> .....	v
<b>Bab 1 NEGARA HUKUM DAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA</b> .....	1
A. Negara Hukum.....	1
B. Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara Era Penjajahan .....	6
C. Sejarah Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia .....	7
D. Perbandingan Peradilan Administrasi di Negara Lain.....	17
E. Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia .....	29
1. PTUN Dalam Indeks Demokrasi Indonesia .....	35
2. PTUN Dalam Sengketa Politik .....	39
3. Perluasan Tindakan Tata Usaha Negara.....	44
<b>Bab 2 KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA</b> .....	51
A. Pengertian KTUN.....	51
B. Pembatasan Terhadap Obyek Sengketa .....	53
C. KTUN Menimbulkan Akibat Hukum.....	55
D. Pemaknaan Kriteria Baru KTUN .....	56
E. Konsepsi KTUN Dalam UU Peratun .....	58
F. Konstruksi KTUN di UU Administrasi Pemerintahan.....	65

<b>Bab 3 SENGKETA DALAM BERBAGAI PERATURAN</b>	
<b>PERUNDANG-UNDANGAN</b> .....	73
A. Undang-Undang ASN .....	74
B. Undang-Undang Partai Politik.....	83
C. Undang Undang Pemilu.....	89
D. Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik.....	94
<b>Bab 4 KEPUTUSAN TUN FIKTIF POSITIF DAN NEGATIF</b> .....	97
A. Teori Fiktif Negatif .....	97
B. Teori Fiktif Positif.....	100
C. Gugatan.....	107
D. Permohonan.....	110
E. Konsep Fiktif Positif Dengan Fiktif Negatif	
Dilema .....	112
F. Berlakunya Fiktif Positif.....	117
<b>Bab 5 PENYELESAIAN SENGKETA TUN</b> .....	119
A Kedudukan Para Pihak Dalam Sengketa TUN.....	119
B Para Pihak Dalam Sengketa TUN .....	119
C Jalur Pendaftaran Perkara .....	121
D Fiktif Positif Dalam Hukum Acara PTUN .....	128
<b>Daftar Pustaka</b> .....	135
<b>Biodata Penulis</b> .....	141
<b>Indeks</b> .....	142

# NEGARA HUKUM DAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA



## A. Negara Hukum

Sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Indonesia adalah negara hukum”, yang memiliki konsep dalam rangka menjalankan pemerintahannya. Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental telah dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtstaat*”. Tokoh yang berperan di dalamnya antara lain Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte. Adapun dalam tradisi anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan “The Rule of Law” yang dipelopori oleh A.V.Dicey. Ia menjelaskan bahwa terdapat tiga (3) unsur yang ada di dalamnya, yaitu *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *human right*<sup>1</sup>. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti, penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum itu sendiri.

Dalam hukum terdapat sistem yang berkait, namun penting dalam upaya pembangunan hukum nasional suatu negara, yaitu perlindungan terhadap warga negara. Menurut

---

<sup>1</sup> Bambang Arumanadi dan Sunarto. *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*. (Semarang: IKIP Semarang Press, 1990), hlm.41.



Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah *rechtstaat* mencakup 4 (empat) elemen penting yaitu *pertama*, perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), *kedua*, pembagian kekuasaan, *ketiga*, pemerintahan berdasarkan undang - undang, *keempat*, adanya peradilan tata usaha negara. Elemen tersebut sebagai aturan mayoritas yang tidak memberikan jaminan jika ke-empat unsur tersebut akan terlaksana dengan baik, khususnya HAM (Hak Asasi Manusia)<sup>2</sup>.

Tokoh lain, A.V.Dicey menjelaskan terdapat tiga ciri penting dari hukum itu sendiri sesuai dengan penjelasan paragraf diatas. Selain pada tiga ciri, terdapat penjelasan lain dari *International Comission of Jurist* yang menentukan pula syarat-syarat *representative government under the rule of law*, *pertama*, adanya proteksi konstitusional, *kedua*, adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak, *ketiga*, adanya pemilihan umum yang bebas, *keempat*, adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat, *kelima*, adanya tugas oposisi, dan *ke-enam*, adanya pendidikan civic<sup>3</sup>.

Terlihat dari keempat prinsip "*rechtstaat*" yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada intinya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip "Rule of Law" yang dikembangkan oleh A.V.Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di era saat ini. Bahkan oleh "*The International Comission of Jurist*", prinsip-prinsip negara hukum itu ditambahkan lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di era saat ini dirasakan perlu dalam menjalankan peradilan di masing-masing negara

---

<sup>2</sup> Peter Singer. Satu Bumi Etika Bagi Era Globalisasi. (Cianjur: IMR Press, 2012), hlm. 130.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie. Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi. (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 130.

demokrasi. Dalam hal ini, pembagian negara hukum baik dari segi formil dan materiil perlu ada penjelasannya.

Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materiil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya, karena itu Wolfgang Friedman dalam bukunya "*Law in a Changing Society*" yang bermakna keadilan tidak mutlak akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri yang dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiil. Apabila hukum dipahami secara tekstual dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas, serta belum mampu menjamin keadilan substantif. Padahal rasa hukum iitu terdapat pada diri tiap-tiap individu di samping rasa lainnya, misalnya rasa susila, rasa keindahan, dan sebagainya<sup>4</sup>

Selain istilah "*The Rule of Law*" oleh Friedman juga dikembangkan istilah "*The Rule of Just Law*" untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang "*The Rule of Law*" tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar menggunakan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Namun demikian, terlepas dari perkembangan pengertian tersebut di atas, konsepsi tentang negara hukum di kalangan kebanyakan ahli hukum masih sering terpaku kepada unsur-unsur pengertian sebagaimana dikembangkan pada abad ke-19 dan abad ke-20. Sebagai contoh, saat merinci unsur-unsur pengertian negara hukum (*rechtsstaat*), para ahli selalu saja mengemukakan empat unsur "*rechtsstaat*", dimana unsurnya yang ke-empat adalah

---

<sup>4</sup> Soehino. Ilmu Negara. (Yogyakarta: liberty, 2005), hlm. 157.

adanya”*administratieve rechtspraak*” atau peradilan tata usaha negara sebagai salah satu lembaga yang dibentuk untuk pengejawantahan Indonesia sebagai negara hukum<sup>5</sup>

Belum ada yang mengaitkan unsur pengertian negara hukum modern itu dengan keharusan adanya kelembagaan atau setidaknya-tidaknya fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengadilan tata negara, terutama konstitusi. Jawaban tersebut dilatarbelakangi oleh konsepsi Negara Hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana banyak dibahas oleh para ahli sampai sekarang adalah hasil inovasi intelektual hukum pada abad ke-19, ketika pengadilan administrasi negara itu sendiri pada mulanya dikembangkan, sedangkan Mahkamah Konstitusi baru dikembangkan sebagai lembaga tersendiri di samping Mahkamah Agung atas jasa Prof. Hans Kelsen pada tahun 1919 dan baru dibentuk pertama kali di Austria pada tahun 1920<sup>6</sup>

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan fenomena abad ke-20 yang belum dipertimbangkan menjadi salah satu ciri utama Negara Hukum kontemporer. Pengadilan ini dapat mengendalikan seluruh kebijakan administratif<sup>7</sup>. Menurut Arief Sidharta<sup>8</sup>, Scheltema merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum itu secara baru, meliputi lima hal sebagai berikut:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atau martabat manusia;

---

<sup>5</sup> Donna O. Setiabudhi. “Keputusan Fiktif Negatif Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Dalam Sengketa Tata Usaha Negara”. Manado: Hukum Unsrat, September 2014, hlm. 4.

<sup>6</sup> www.jimly.com. Diakses pada Hari Senin, 27 Februari 2017, pukul 02.25 WIB

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal. Peradilan Konstitusi di 10 Negara. (Jakarta: PT Sinar Grafika, 2011, hlm. 6

<sup>8</sup> Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, dalam Jeneral (Jurnal Hukum), “Rule of Law”. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II November 2004. Hlm 124-125. Dikutip di akun www. Jimly.com

2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum memiliki tujuan mewujudkan kepastian hukum dalam masyarakat, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat *predictable*. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu, antara lain: *pertama*, asas legalitas, konstitusionalisme, dan supremasi hukum, *kedua*, asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah, dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan, *ketiga*, asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan, dan diumumkan secara layak, *keempat*, asas peradilan bebas, independen, imparial, dan objektif, rasional, adil, dan manusiawi, *kelima*, asas *non liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas, karena itu mengabaikan tindakan<sup>9</sup>, *keenam*, hak asasi manusia, yang harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD;
3. Berlakunya persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan;
5. Pemerintah dan pejabat mengemban amanah sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan.

Muhammad Tahir Azhary, dengan mengambil inspirasi dari sistem hukum islam, mengajukan pandangan

---

<sup>9</sup> Martitah. *Dari Negatif Legislature ke Positif Legislature*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 58.

bahwa ciri-ciri nomokrasi atau negara hukum yang baik itu mengandung Sembilan prinsip, yaitu: *pertama*, prinsip kekuasaan sebagai amanah, *kedua*, prinsip musyawarah, *ketiga*, prinsip keadilan, *keempat*, prinsip persamaan, *kelima*, prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, *keenam*, prinsip peradilan yang bebas, *ketujuh*, prinsip perdamaian, *ke-delapan*, prinsip kesejahteraan, dan *kesembilan*, prinsip ketaatan rakyat<sup>10</sup>.

## **B. Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara Era Penjajahan<sup>11</sup>**

Perjalanan panjang sejarah negara hukum di Indonesia memiliki beragam liku peristiwa yang patut untuk dipelajari, maka upaya untuk menegakkan hukum di bidang tata usaha negara ini sudah lama adanya, baik dimulai sejak zaman penjajahan maupun kemerdekaan, sampai sekarang ini. Berikut perkembangan lahirnya sejarah PTUN dalam sejarah penjajahan Hindia Belanda dan Jepang di Indonesia.

### **1 Pada masa penjajahan Belanda**

Indonesia pernah dijajah oleh Belanda selama kurang lebih 350 tahun. Pada waktu itu Indonesia disebut dengan nama Hindia Belanda. Sistem ketatanegaraan pemerintah Hindia Belanda pada waktu itu diatur atau didasarkan pada *Wet op de Statsinrichting van Nederland Indie* atau yang lazim disingkat IS (*Indische Statregeling*), yang berlaku pada tanggal 1 Januari 1926 (S.1925 No.415 jo no.577). *Indische Statregeling*

---

<sup>10</sup> Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam. Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini. (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm 64. Dikutip dari [www.jimly.com](http://www.jimly.com) yang diakses pada Hari Senin, 27 Februari 2017, pukul 02.40 WIB.

<sup>11</sup> Suryaningi. Artikel Ilmiah tentang Analisis Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Negara Hukum Indonesia. Universitas Mulawarman, Maret 2018.

(IS) ini diberlakukan sebagai pengganti *Regeringsreglement* (RR) yang berlaku mulai tahun 1919. Pada Pasal 138 IS, bahwa untuk perkara-perkara yang menurut sifatnya atau berdasarkan undang-undang masuk dalam wewenang pertimbangan kekuasaan administrasi, tetap ada dalam wewenangnya. Hal ini menunjukkan bahwa pada waktu itu sebenarnya sudah ada peradilan administrasi atau peradilan tata usaha negara.

## 2 Pada masa penjajahan Jepang

Dalam sejarah disebutkan bahwa pada tanggal 8 Maret 1942 tentara Jepang menduduki Indonesia dan Belanda menyerah kalah tanpa syarat kepada Jepang. Setelah Belanda meninggalkan Indonesia dan digantikan oleh Jepang, maka sistem ketatanegaraan pemerintah Hindia Belanda diatur oleh peraturan Jepang. Peraturan yang berlaku saat pemerintahan Hindia Belanda sebelumnya dinyatakan tetap berlaku selama tidak bertentangan dengan kepentingan pemerintah Jepang. Atas dasar inilah keberadaan peradilan administrasi yang pernah ada sebelumnya, masih tetap berlaku.

### C. Sejarah Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia

Niat membentuk lembaga Peradilan Tata Usaha Negara sudah ada sejak Negara Kesatuan Republik Indonesia baru merdeka. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman yang mana dalam Pasal 6 ayat (1) disebutkan dengan istilah Peradilan Tata Usaha Pemerintahan, berbunyi sebagai berikut:

“Jika dengan undang-undang atau berdasar atas undang-undang tidak ditetapkan badan-badan

kehakiman lain untuk memeriksa dan memutus perkara-perkara dalam soal Tata Usaha Pemerintahan, maka Pengadilan Tinggi dalam tingkatan pertama dan Mahkamah Agung dalam tingkatan kedua memeriksa dan memutus perkara-perkara itu”.

Pada masa orde baru, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor 11/1960 memerintahkan untuk diadakannya peradilan administratif<sup>12</sup>. Kemudian ketentuan tersebut diatur lebih lanjut pada tahun 1964 melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang mana dalam Pasal 7 ayat (1) berbunyi sebagai berikut:

“Kekuasaan kehakiman yang berkepribadian Pancasila dan yang menjalankan fungsi hukum sebagai pengayoman dilaksanakan oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara”.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 dinyatakan tidak berlaku, sedangkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 ditinjau dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Pasal 2 Lampiran III yang menghendaki adanya undang-undang yang menggantikannya, dikarenakan Undang-Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 dianggap telah menyimpang dari Pasal 24 dan 25 Undang-Undang Dasar 1945, dimana adanya ketentuan Pasal 19 Undang-

---

<sup>12</sup> Nurhadi. Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara dan Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Dilihat Dari Berbagai Susut Pandang. (Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2011).

Undang Nomor 19 Tahun 1964 bermakna memberikan wewenang kepada Presiden untuk dalam” beberapa hal tepat turut atau campur tangan dalam soal-soal Pengadilan”. Dengan adanya ketentuan dalam undang-undang tersebut, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1960 .

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara dirasa perlu untuk dibentuk dalam mewujudkan peradilan tata usaha negara yang berpusat pada keadilan antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga masyarakat Indonesia. Gagasan terkait ide pembentukan tersebut memang sudah sejak lama dilakukan, seperti yang diawali oleh Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) yang sekarang berubah menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada tanggal 10 Januari 1966 yang kemudian dipublikasikan dalam penerbitan I LPHN tahun 1967.

Pada tahun 1975, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung ditunjuk sebagai tenaga pelaksana dalam penelitian mengenai Peradilan Administrasi Negara oleh BPHN Departemen Kehakiman Republik Indonesia, dalam rangka meneliti aspek pengaturan Peradilan Administrasi Negara dalam undang - undang. Mendengar pandangan para ahli di bidang hukum administrasi negara dari masa ke masa, terutama pendapat ahli - ahli Indonesia dalam hal kegunaan teoritis. Sedangkan kegunaan praktisnya mempunyai wewenang yang konkrit dan tegas<sup>13</sup>.

Pembentukan Peradilan administrasi di Indonesia mulai terlihat wujudnya melalui keinginan langsung yang disampaikan oleh Presiden ke-2 Republik Indonesia, Soeharto di hadapan sidang pleno DPR pada tanggal 16 Agustus 1978 yang beliau ulangi kembali pada peringatan

---

<sup>13</sup> *Ibid.* hlm. 10-13.



Nuzulul Qur'an di Masjid Istiqlal Jakarta, dimana beliau menjelaskan bahwa, tugas besar dalam tahapan ketiga pembangunan jangka panjang bukan hanya meneruskan dan meluaskan pembangunan, akan tetapi juga memperluas wajah keadilan di segala bidang, melalui proses dan mekanisme yang sudah berjalan. Akhirnya beberapa Rancangan Undang - Undang (RUU) Peratun, mulai dari *pertama*, RUU Wirjono Prodjodikoro Tahun 1949, *kedua*, RUU tentang Peratun oleh LPHN (RUU Nomor 1 Tahun 1967), *ketiga*, RUU tentang Peratun atas Inisiatif DPRGR Tahun 1967, *keempat*, RUU tentang Peratun oleh LPHN (RUU II Tahun 1976), *kelima*, RUU tentang Peradilan Tata Usaha Negara Tahun 1986.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan lembaga tertinggi pada tahun 1978, tertuang dalam TAP MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada bagian dasar dan arah pembangunan serta pembinaan hukum, yang lengkapnya menentukan:

- 1 Pembangunan di bidang hukum dalam negara hukum Indonesia didasarkan atas landasan sumber tertib hukum, seperti terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
- 2 Pembangunan dan pembinaan hukum diarahkan agar hukum mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang, sehingga dapatlah diciptakan ketertiban dan kepastian hukum dan memperlancar pelaksanaan pembangunan. Dalam rangka ini perlu dilanjutkan usaha-usaha untuk:
  - a Peningkatan dan penyempurnaan Pembinaan hukum nasional, antara lain mengadakan pembaharuan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan

- jalan memperhatikan kesadaran hukum masyarakat.
- b Menertibkan badan-badan penegak hukum sesuai fungsi dan wewenangnya masing-masing.
  - c Meningkatkan kemampuan dan kewibawaan aparatur penegak hukum.
  - d Membina penyelenggaraan bantuan hukum untuk golongan masyarakat yang kurang mampu.
- 3 Meningkatkan kesadaran hukum dalam masyarakat sehingga menghayati hak dan kewajibannya serta meningkatkan pembinaan sikap para pelaksana penegak hukum ke arah tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan hukum sesuai Undang-Undang Dasar 1945.
- 4 Mengusahakan terwujudnya Peradilan Tata Usaha Negara
- 5 Dalam usaha pembangunan hukum nasional perlu ditingkatkan langkah-langkah untuk penyusunan perundang-undangan yang menyangkut hak dan kewajiban asasi warganegara dalam rangka mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pembentukan Peradilan Tata usaha negara menjadi penting dan melibatkan berbagai elemen termasuk akademisi. Mulai dari Rancangan Undang Undang Peratun I hingga yang kelima kalinya. Dari serangkaian proses tersebut terbentuklah Rancangan Undang - Undang Peratun melalui tahapan yang relatif panjang, hingga resmi disahkan menjadi Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peratun<sup>14</sup>, pada tanggal 29 Desember 1986. Pada

---

<sup>14</sup> Paulus Efendi Lotulung. *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun)*. (Jakarta: Salemba Humanika, 2013). hlm. 19-30.

Pasal 145 UU Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan pada pokoknya bahwa, undang-undang ini mulai berlaku dan penerapannya diatur dengan peraturan pemerintah selambat-lambatnya lima tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Pertimbangannya dikarenakan masih menurut pada penjelasan Pasal 145, bahwa lingkungan peratun merupakan lingkungan peradilan yang baru sehingga pembentukannya pun memerlukan perencanaan dan persiapan yang matang oleh pemerintah, mulai dari prasarana dan sarana materiil hingga masalah sumber daya manusia yang mengisi. Sehingga, pelaksanaannya secara bertahap.

Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, diimbangi dengan terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 7 Tahun 1991 pada tanggal 14 Januari 1991, pada Pasal 1 menjelaskan, bahwa “undang-undang ini dinyatakan mulai diterapkan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia sejak berlakunya PP ini”. Sebelum keluarnya PP (Peraturan Pemerintah) tersebut, telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1990 tertanggal 30 Oktober 1990 tentang pembentukan pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang. Pengisian terkait Sumber Daya Manusianya melalui Keputusan Menteri Kehakiman Nomor: M-2053-KP.04.04 Tahun 1990 tanggal 7 November 1990 tentang pengangkatan 17 Hakim Tinggi Pengadilan Tinggi TUN dan 36 hakim Pengadilan TUN, yang disebut sebagai hakim pionir atau perintis untuk Peratun di Indonesia<sup>15</sup>.

Pembentukan Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dan PTUN merupakan satu kesatuan dalam proses peradilan administrasi yang dilaksanakan dengan undang - undang dan keputusan presiden (keppres), dengan melihat pertimbangan pemerintah dalam memperhatikan

---

<sup>15</sup>*Ibid*, hlm. 27

pemerataan kesempatan memperoleh keadilan dan perlindungan hukum, serta tercapainya penyelesaian perkara secara sederhana, cepat, dan biaya ringan. Sampai saat ini sudah ada 4 PT TUN dan 28 PTUN di seluruh Indonesia<sup>16</sup>.

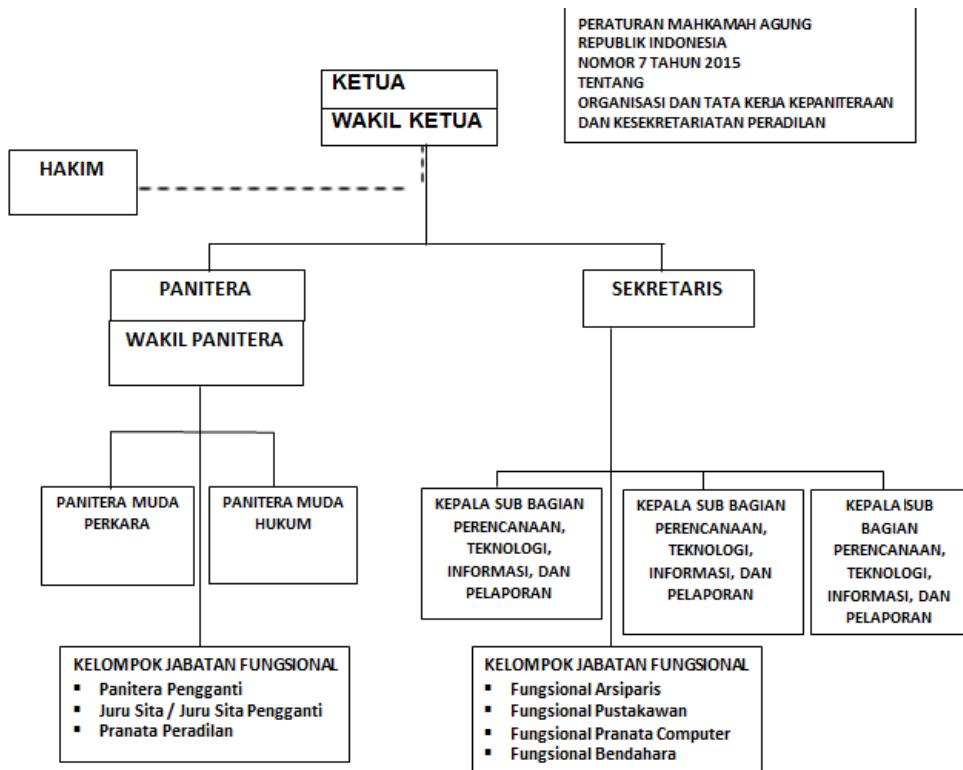
Perkembangan zaman yang menuntut undang - undang senantiasa bersifat dinamis, mulai terlihat dengan adanya revisi sebanyak dua kali yang mana ditentukan bahwa pada lingkungan Peratun bisa terbentuk pengadilan khusus. Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, bahwa pembinaan pengadilan, baik tingkat pertama, maupun tingkat banding, awalnya masih dilakukan oleh dua lembaga, yaitu pembinaan teknis peradilan oleh MA dan pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan dilakukan oleh Departemen Kehakiman (sistem dua atap).

Namun, sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, yang memisahkan fungsi eksekutif dan yudikatif, maka dilakukan perubahan UU pokok Kekuasaan Kehakiman, UU MA, termasuk mengalami perubahan terhadap Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang mana dilakukan pada tahun 2004, dan lebih lanjut lagi dilakukan pada tahun 2009. Sehingga, dalam bidang pembinaan, baik pembinaan teknis peradilan maupun pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan sejak tahun 2004 mulai dilaksanakan oleh satu lembaga yaitu Mahkamah Agung (sistem satu atap). Berikut contoh struktur Fungsional Peradilan Tata Usaha yang ada di wilayah Denpasar, Bali.

---

<sup>16</sup>Putusan Ptun-Palembang.go.id. Pada hari Minggu, 11 Juni 2017, pukul 00.27 WIB, di Semarang.

**Gambar 1. Struktur Organisasi Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar**



Sumber: Website PTUN Denpasar

**Keterangan**

- = Garis Koordinasi
- = Garis Komando/Perintah (Administrasi Manajemen Peradilan)

Susunan pengadilan sesuai dengan alur diatas secara struktural terdiri atas pimpinan (seorang ketua dan wakil ketua), hakim, panitera, dan sekretaris (Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Terkait tugas dari masing-masing memiliki *jobdiscription* yang berbeda-beda, misalnya ketua mempunyai rumusan tugas membina, mengkoordinasikan, dan memimpin penyelenggaraan tugas bidang teknis yustisial dan administrasi pengadilan untuk kelancaran pelaksanaan tugas pengadilan Tata Usaha

Negara sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>17</sup>. Dalam penyelenggaraan tugas peradilan, baik ketua, wakil ketua, maupun para hakim anggota, baik pada PTUN maupun pada PT TUN, berpedoman pada UU Kekuasaan Kehakiman, UU MA, UU Peratun, Peraturan MA, Surat Edaran MA, dan buku pedoman teknis administrasi dan teknis Peratun.

Mengenai pembagian tugas antara ketua dan wakil ketua, diberlakukan Surat Edaran MA (SEMA) Nomor 2 Tahun 1988 tentang Pembagian Tugas Ketua dan Wakil Ketua. Dari undang - undang dan peraturan - peraturan lainnya tersebut, dapat dikonstruksikan bahwa apabila hakim adalah sebagai pejabat pelaksana kekuasaan kehakiman, sebagai unsur pendukung dalam organisasi Peratun ini adalah kepaniteraan dan kesekretariatan. Adapun pegawai atau staf adalah sebagai unsur penunjang.

Penjelasan mengenai pengadilan tata usaha negara bermakna salah satu badan yang berfungsi menyelenggarakan urusan pemerintah pusat dan daerah. Pengaturan hukum Tata Usaha Negara (TUN) ini meliputi peraturan-peraturan hukum yang berkaitan dengan organ pemerintah, serta yang berkaitan dengan fungsi pemerintah. Regulasi terkait dengan organ pemerintah tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan UU tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah.

Dilihat dari konsideran Undang Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, terlihat bahwa” Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, dan tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum,

---

<sup>17</sup> Uraian tugas (*job description*) Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang tahun 2014.

dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dan para warga masyarakat”. Hal ini mengandung pesan bahwa, tujuan ideal dari pembentukan peradilan tata usaha negara (peratun) adalah terkait dengan konteks adanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang TUN dan warga masyarakat, disamping tujuan ideal lainnya.

Makna yang terdapat dalam asas keserasian, keseimbangan, dan keselarasan tersebut mengandung pula adanya ide keseimbangan antara kepentingan individual dan kepentingan umum yang menyangkut orang banyak. Dengan demikian, bukanlah semata-mata perlindungan individu yang ditonjolkan, sekalipun mengalahkan kepentingan umum, melainkan jangan sampai terjadi kepentingan umum menjadi salah satu alasan untuk merugikan hak individu dalam masyarakat. Peranan peratun seharusnya sebagai regulator dari tindakan-tindakan pemerintah, sehingga dapat terjamin tertibnya pelaksanaan pembangunan dalam upaya kemajuan suatu negara, karena dengan berhasilnya pembangunan di bidang hukum juga merupakan bagian dari tujuan keberhasilan pembangunan seutuhnya.

Dengan diundangkannya UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, negara ini selangkah lebih maju dalam usaha melengkapi dan menyempurnakan sistem peradilan di negara hukum ini. Keinginan untuk hadirnya kehidupan pemerintahan yang lebih bersih dan berwibawa, sejalan antara kata - kata dalam peraturan perundang-undangan dengan kenyataan perbuatan pelaksanaan jalannya pemerintahan.

Munculnya peradilan administrasi bertitik tolak dari kebutuhan untuk mengawasi secara yuridis perbuatan pemerintah agar tetap sesuai dengan fungsinya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat (*bonnum commune*) yang

seluas - luasnya<sup>18</sup>. Pada masa reformasi, dilakukan dua kali perubahan terhadap UU No. 5 Tahun 1986, yaitu berdasarkan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009. Perubahan tersebut tidak mengenai substansi kewenangan mengadili Peratun, melainkan hanya pada perubahan sistem manajemen pengadilan di lingkungan Peratun.

#### **D. Perbandingan Peradilan Administrasi di Negara Lain**

Peradilan administrasi atau sering disebut dengan Peradilan Tata Usaha Negara ini merupakan lingkup peradilan khusus dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia. Perlu menelaah terlebih dahulu mengenai Peradilan Administrasi di Perancis, yang mana digunakan sebagai salah satu bahan perbandingan bagi para ilmuwan hukum tata negara dalam mewujudkan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia.

Dalam hubungannya dengan peradilan administrasi, dilihat adanya perbedaan hakiki atau prinsipil antara negara-negara yang menerapkan atau sangat dipengaruhi oleh sistem hukum eropa kontinental di satu pilihan dan, di lain pihak, adalah negara-negara yang menerapkan atau sangat dipengaruhi oleh sistem hukum *anglo saxon* (*Common Law System*). Sistem *anglo saxon* tidak mengenal eksistensi peradilan administrasi yang secara struktural dan organisatoris terpisah dari peradilan umum. Oleh karena itu, segala sengketa apapun yang menyangkut rakyat dan pemerintah, apabila ingin diajukan ke forum pengadilan, yang berwenang mengadili dan memeriksa, yakni peradilan umum pada perkara perdata biasa. Sehingga, berlakulah di negara yang memiliki sistem hukum anglo saxon tersebut apa yang dinamakan sistem "*unity of jurisdiction*" atau

---

<sup>18</sup> W. Riawan Tjandra. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2005). hlm. 2.



struktur peradilan yang tunggal, misalnya: Inggris, Amerika Serikat, Australia, India, Pakistan, Malaysia, Singapura, dan Filipina..

Namun, dalam sistem eropa kontinental, dikenal adanya pemisahan antara peradilan umum dan peradilan administrasi yang satu sama lain berbeda wewenang mengadilinya (kompetensi) maupun prosedur atau hukum acara yang diterapkannya. Oleh karena itu, berlakulah di negara yang menganut sistem hukum eropa kontinental tersebut apa yang dinamakan sistem “ *duality of jurisdictions*” atau strruktur peradilan yang bersifat rangkap. Misalnya Perancis, Belanda, Jerman, Italia, dan negara - negara bekas jajahannya di Benua Afrika, Amerika latin, serta Asia termasuk Indonesia. Namun, meski sama-sama menerapkan sistem hukum eropa kontinental atau termasuk dalam keluarga hukum eropa kontinental, masih juga terdapat perbedaan diantara negara-negara tersebut dalam hal variasi struktur organisasinya dan prosedur hukum acaranya.

Negara yang menganut sistem hukum eropa kontinental, Perancis dapat dikatakan sebagai pola atau model dari peradilan administrasi pada umumnya sedangkan variasinya terdapat di beberapa negara lainnya, seperti Belanda, Jerman, Italia dan Spanyol. Pemisahan yang benar-benar tegas antara peradilan umum dan peradilan administrasi dapat dilihat tampak di Negara Perancis, dimana struktur organisasi, maupun teknis peradilan administrasi berpuncak ke *Conseil d'Etat* (Dewan Penasihat Negara atau semacam DPA), sedangkan peradilan umum berpuncak ke *Cour de Cassation* (Mahkamah agung). Sedangkan di Belanda tampak bervariasi dengan adanya berbagai macam peradilan administrasi yang khusus, dimana juga peradilan umum (perdata) masih tetap berwenang dan mempunyai kompetensi untuk mengadili

gugatan ganti rugi terhadap pemerintah atau dasar perbuatan melawan hukum menurut Pasal 140 *Burderlijk Wettbook* (BW), atau pasal 1365 KUHPer.

Di negara tersebut, di samping adanya badan-badan peradilan administrasi yang khusus lainnya, dikenal pula lembaga peradilan administrasi yang dinamakan *Administratieve Rechtspraak Overheids Beschikkingen* (AROB), sebagai badan peradilan administrasi yang khusus memeriksa dan mengadili sengketa-sengketa akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara atau KTUN (*administratieve beschikkingen*), yang tidak termasuk atau telah diatur dalam wewenang peradilan administrasi yang khusus lainnya. Lembaga AROB ini termasuk dalam struktur organisasi *Raad van State* (Dewan Pertimbangan Negara, atau semacam DPA).

Oleh karena itu Peradilan administrasi Belanda yang mengadili KTUN itu dilakukan oleh *Raad van State*, dan sama sekali tidak berpuncak ke MA (*Hoge Raad*). Hal ini tentunya berbeda dengan sistem di Indonesia, dimana peratun berpuncak di MA. Dengan adanya sistem “*duality of jurisdictions*” yang berlaku di negara-negara bersistem hukum eropa kontinental tersebut, termasuk pula Indonesia dan dengan adanya pembagian wewenang atau kompetensi mengadili diantara peradilan umum dan peratun, maka pertama-tama yang harus dipersoalkan oleh pencari keadilan (*justisiabelen*) sebelum mengajukan gugatan, adalah masalah pengadilan mana yang berwenang mengadili sengketa yang dihadapinya.

### **1. Peradilan Administrasi di Perancis**

Pada masa Raja Hugo Capet, dibentuklah Lembaga Curia Regis sebagai Dewan Raja. Peranan yang dilakukan Curia Regis lebih Nampak sewaktu Louis le Saint (1226-1270) memerintah, yaitu Curia Regis berperan sebagai

pembantu Raja yang diberi wewenang, untuk memberikan nasihat kepada raja, ketika menetapkan kebijaksanaan berlakunya jenis mata uang dan bertindak sebagai Mahkamah Banding terhadap putusan-putusan Hakim di daerah para feodal kecil. Pada masa monarki absolut, Lembaga Curia Regis berubah menjadi *Conseil du Roi* sebagai badan Penasihat Raja dalam mengatasi masalah-masalah pemerintah, administrasi, dan keuangan. Saat Louis XIV berkuasa di pemerintahan, membuat kebijakan dengan memasukkan beberapa orang ahli di bidangnya menjalankan fungsi yang berbeda dalam beberapa formasi. Salah satu formasi tersebut disebut dengan "*Le Conseil d'Etat prive oudes parties*, yang diberi tugas yurisdiksional<sup>19</sup>.

Pada tahun 1789 mulailah revolusi Perancis yang menentang kesewenang-wenangan raja. Rakyat menuntut persamaan hak dengan tidak melihat kedudukan atau keturunan, sehingga timbul semboyan *liberte, eglite* dan *fraternite* (kebebasan, persamaan hak, dan persaudaraan). Setelah revolusi Perancis, ketika Napoleon Bonaparte memegang kekuasaan, kodifikasinya yang terkenal di zamannya yang disebut *Code Napoleon*. Saat itulah bangsa Perancis merasa sebagai bangsa yang paling maju dibidang hukum, hak, dan keadilan. Kemajuan tersebut meliputi bidang peradilan, karena sistem dan pola peradilan Perancis yang banyak diterapkan di berbagai belahan dunia.

Pengadilan administrasi Perancis dibentuk dengan beberapa alasan yang mendasar, antara lain *pertama*, adanya *Declaration des Droits de l'homme et du citoyen* mulai tahun 1789 yang menyatakan bahwa "tanpa pemisahan tak akan ada konstitusi". Untuk itu perlu ada pemisahan pengadilan yang mana pihak eksekutif tidak

---

<sup>19</sup> Sjachran Basah. Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia. Bandung: Alumni, 1985. Hlm.119. Dari Artikel Dahnia Khumarga berjudul Persamaan dan Nuansa Perbedaan Antara Corak Peradilan Tata Usaha Negara Perancis, Belanda, dan Indonesia. Universitas Pelita Harapan.

memiliki wewenang untuk intervensi, *kedua*, pengadilan biasa tidak mengadili dan tidak menekan perintah - perintah administrasi, yang mana lingkup yang dipakai dalam hal ini adalah pengadilan administrasi, *ketiga*, pengadilan biasa tidak ada pembeda antara hakim - hakim sipil dan hakim - hakim pidana, hakim - hakim bertindak dalam kedua jenis perkara, sehingga menyebabkan kebaikan bagi penuntut umum dalam upaya menyelaraskan keadilan bagi seluruh rakyat<sup>20</sup>.

Selain pemisahan kekuasaan, untuk menghindarkan kesewenang-wenangan raja terulang kembali, Napoleon Bonaparte pada tahun 1799 mengubah lembaga Conseil du Roi (Dewan Penasihat Raja) menjadi *Conseil d'Etat* (Dewan Penasihat Negara), yang bertugas utama memberikan nasihat kepada pimpinan negara, agar kesewenang-wenangan dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan (administrasi negara) tidak terulang kembali. Setelah melalui berbagai perkembangan, akhirnya Conseil d'Etat berfungsi sebagai puncak dari lembaga peradilan administratif/tribunal administratif<sup>21</sup>. Perkembangan *Conseil d'Etat* menjadi puncak dari badan-badan peradilan administrasi ini sejalan dengan kebutuhan menjalankan suatu pemerintahan yang baik merupakan suatu konsekuensi logis dari ketentuan hukum dasar yang berlaku di Perancis sejak Revolusi Perancis yang menjadi pemisah mutlak antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan yudikatif.

Dalam rangka upaya peningkatan pelayanan untuk menampung pengaduan-pengaduan terhadap pelaksanaan tugas administrasi, maka di lingkungan Conseil d'Etat

---

<sup>20</sup> Nurhadi dkk. Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara dan Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Dilihat Dari Beberapa Sudut Pandang. (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2011), hlm 1.

<sup>21</sup> Baharuddin Lopa dan Andi Hamzah. Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara. (Jakarta: Sinar Grafika, 1991).hlm. 24-25

dibentuk suatu *Comite de Contentieux* (Panitia Perselisihan) yang kemudian menjadi cikal bakal lembaga yudikatif dalam bidang administrasi yang bertujuan untuk menampung pengaduan dan mengusulkan bentuk penyelesaiannya. Mulai dari lembaga inilah yang mendasari keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia yang dibentuk untuk menyelesaikan dengan seadil-adilnya dan secepat-cepatnya berdasarkan hukum yang berlaku

Negara Perancis menjadi salah satu negara yang memiliki andil dalam memegang peranan kehidupan ketatanegaraan dalam lingkup negaranya. Peranan dalam kehidupan bernegara berfungsi bukan hanya meluruskan persoalan administrasi atau tata usaha perkantoran, namun lebih kepada menyelesaikan permasalahan ataupun perselisihan yang terjadi antara pemerintah di satu pihak dengan warganya di pihak lain. Oleh karena itu, setiap warga negara memiliki hak untuk mendapatkan keadilan yang sama, hak dari setiap warga negara untuk meminta pembatalan ataupun ganti rugi, apabila merasa dirugikan atas suatu tindakan pemerintah yang dinyatakan salah oleh *tribunal administrative* atau sering disebut dengan pengadilan administrasi<sup>22</sup>. Selain negara Perancis yang memang menjadi salah satu acuan dalam pembuatan PTUN, di Indonesia. Jadi di Perancis, lembaga peradilan administrasi banyak memegang peranan dalam kehidupan ketatanegaraan sehari-hari. Fungsi peradilan administrasi ialah menangani persoalan(hukum) yang terjadi antara pemerintah di satu pihak dengan warganya di pihak lain. Hal ini juga merupakan fenomena yang biasa terjadi di beberapa negara Eropa Barat, bahkan di benua Afrika seperti misalnya Aljazair dan Maroko.

---

<sup>22</sup> Ims.aau.ac.id. Diakses pada Hari Selasa, 13 Juni 2017, Pukul 12.30 WIB, di Semarang.

## 2. Peradilan Administrasi di Belanda

Jalannya peradilan administrasi di Belanda sampai tahun 1887, kekuasaan raja untuk memutuskan perselisihan di bidang pemerintahan sangat besar. Namun, kekuasaan raja tersebut menjadi terbatas sejak *Grondwet* tahun 1887, dikarenakan wewenang memutuskan perselisihan tersebut diserahkan kepada *Raad van State*. Dari latar belakang tersebut dibentuklah Komisi Negara pada tahun 1894, yang menyebutkan perkara-perkara apa saja yang termasuk wewenang peradilan administrasi. Kondisi ini menimbulkan banyaknya badan yang melakukan peradilan administrasi yang mengakibatkan timbulnya 3 (tiga) Rancangan Undang-Undang pada tahun 1905 yang isinya mengatur hukum acara administrasi dalam bentuk *Wet Boek van Administratieve Rechtsvordering*.

Munculnya rancangan undang-undang tersebut menimbulkan pertentangan, hingga akhirnya pada tahun 1931 oleh J. Donner (selaku Menteri Kehakiman) dibentuklah sebuah Komisi yang dinamakan Komisi Koolen tahun 1932. Rancangan undang-undang tersebut resmi ditarik kembali hingga akhirnya pada tahun 1947 dibentuk Komisi Negara yang diketuai oleh SJR de Monchy, komisi tersebut bertugas mencari dan menentukan hakekat dari peningkatan perlindungan hukum terhadap penguasa, tanpa mengubah apa yang telah ada sebagaimana terdapat dalam perlindungan hukum yang dilakukan oleh hakim biasa, maupun melalui badan-badan tertentu, antara lain *Raden van Beroep*, *Ambtenarengerechten* dan *Raden van Beroepvoor de Directe Belastingen*. Sehingga dapat dikatakan bahwa administratif beroep yang telah ada tetap dipertahankan hingga munculnya hasil Komisi Koolen yang disempurnakan dengan memberikan klasifikasi bagi *administratieve rechtspraak*.

Dari penjelasan terkait sistem yang diatur, nampak mengalami perbedaan yang berlaku di negara Perancis, yaitu terkait perkara yang masuk sebelum memasuki Peradilan Administrasi (*administratieve rechtspraak*), maka perkara tersebut diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administrative (*administratief beroep*). Upaya administrasi yang ditempuh yaitu pengajuan keberatan kepada instansi pemerintah yang lebih tinggi dan merupakan satu eselon atasan, yang masih ada pada kesatuan administrasi yang sama. Sedangkan administrasi *rechtspraak* merupakan suatu cara mengajukan tuntutan melalui pengadilan (*gewone rechter*) atau kepada suatu badan khusus yang ditunjuk oleh undang-undang<sup>23</sup>.

Dalam perkembangannya terdapat 3 macam perlindungan hukum yang berlaku di Belanda, yaitu melalui: peradilan (hakim biasa), tribunal-tribunal administrasi (hakim administrasi) dan banding dalam pemerintahan sendiri (*administratief beroep*). Praktek penyelenggaraan upaya hukum yang bisa diambil, khususnya yang berhubungan dengan tribunal administrasi dan banding administrasi, sehingga menurut pendapat J. Van der Hoeven di dalam praktek perlindungan hukum dapat dilakukan melalui:

- 1 Raden van Beroep, yang memutus segala perkara pelaksanaan jaminan sosial. Banding pada saat itu guna keperluan yang diajukan kepada Centrale Raad van Beroep yang berkedudukan di Utrecht.
- 2 *Ambtenarengerechten*, yang memutus sengketa pegawai dengan instansi pemerintah atas dasar *Ambtenarenwet* 1929, untuk tahap banding diajukan kepada Centrale Raad van Beroep.

---

<sup>23</sup> Sjachran Basah. Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia. Bandung: Alumni, 1985. Hlm. 127-128. Dalam artikel Dahnia Khumarga berjudul Persamaan dan Nuansa Perbedaan Antara Corak Peradilan Tata Usaha Negara Perancis, Belanda Dan Indonesia. Universitas Pelita Harapan

- 3 College van Beroep voor het Bedrijfsleven, yang memutus sengketa-sengketa tertentu antara rakyat dengan badan usaha public berdasarkan Wet dministratieve Rechtspraak Bedrijfs Organisatie atau ARBO 1954.
- 4 Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, yang memutus sengketa-sengketa tertentu antara rakyat dengan pengusaha, sebagai akibat dari ketetapan yang dibuat oleh alat-alat perlengkapan pemerintah pusat maupun daerah. Hal ini diatu dalam Bab III Wet op de Raad van State jo Wet Administrative Rechtspraak overheidsbeschikkingen atau AROB yang mulai berlaku tanggal 1 Mei 1975 sebagai pengganti Wet Beroep Administrative Beschikkengen atau disingkat menjadi BAB).

### 3. Peradilan Administrasi di Jerman

Terdapat peradilan administrasi yang terpisah, di samping peradilan biasa (*Dual System of Courts*). Jika di peradilan biasa tersusun antara lain yaitu:

1. *Ambtegerische* (Peradilan lokal) yang mengadili perkara perdata dan pidana ringan tingkat pertama.
2. *Landsgerichts* (Peradilan Distrik) yang mengadili perkara pidana dan perdata tingkat pertama dan juga sebagai peradilan tingkat kedua (Banding untuk perkara - perkara ringan)
3. *Oberlandes gerichte* merupakan peradilan banding untuk perkara - perkara pidana dan perdata biasa.
4. *Oberstes Bundes Gericht* merupakan peradilan kasasi yang menjamin penerapan hukum



Federal secara uniform guna mempertahankan uniformitas dari *administration of Justice*.

Susunan Peradilan Administrasi adalah sebagai berikut<sup>24</sup>:

- a Peradilan Administrasi Lokal
- b Peradilan Administrasi Distrik
- c Peradilan Administrasi Tingkat Banding
- d Peradilan Administrasi Federal sebagai Peradilan Kasasi

#### 4. Peradilan Administrasi di Inggris

Inggris pada dasarnya tidak terdapat peradilan administrasi sendiri di samping *civil courts* dan *Criminal courts* sebagai *ordinary courts*. Perlindungan hukum terhadap tindakan penguasa yang merugikan warga, diberikan oleh peradilan biasa (*ordinary courts*). Dalam perkembangannya dewasa ini, karena kebutuhan untuk menyelesaikan konflik administratif banyak dibentuk oleh special tribunals seperti *National Insurance Tribunals, Rent Tribunals, Transport Tribunals Health Service Tribunals*. Hal ini terjadi akibat timbulnya *Welfare state* di mana banyak urusan - urusan masyarakat yang diselenggarakan oleh negara dan sebagai konsekuensinya timbul *administrative special dispute*.

Dalam cakupan yang lain, Inggris telah berhasil melalui hasil karya dan pemikiran hakim agungnya sebagai pimpinan badan peradilan, yakni *Lord Woolf*, yang pada tahun 1995 dikenal dengan program *The Woolf Reforms* dan menerbitkan laporan akhirnya pada tahun 1996 dengan judul “*Acces to Justice*”. Laporan ini sekarang menjadi landasan perubahan dan pembaruan sistem peradilan di Inggris, terutama di bidang *civil justice*<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Paulus Efendi Lotulung. *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. (Jakarta: Salemba Humanika, 2013), hlm. 131.

<sup>25</sup> Paulus Efendi Lotulung. *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. (Jakarta: Salemba Humanika, 2013), hlm. 132.

## 5. Peradilan Administrasi di Amerika Serikat

Bukan seperti peradilan administrasi yang berdiri sendiri di samping peradilan biasa. Perkara - perkara administrasi diadili baik oleh peradilan administrasi khusus, seperti United States Customs Courts, Tax Court, dan untuk tingkat banding terdapat United States Court of Customs and patent appeals maupun peradilan biasa. Di samping itu terdapat Regulatory Comissions yang mempunyai wewenang pula untuk mengadili perkara - perkara dalam bidang seperti:

1. *Interstate Commerce Commission*
2. *Federal Trade Comission*
3. *Federal Communications Commission*, dan lain - lain

*Commission* (komisi) tersebut, mempunyai fungsi, pengaturan dengan menetapkan kebijaksanaan - kebijaksanaan bidang tertentu misalnya bidang perindustrian atau perdagangan, pelaksanaan dengan mengeluarkan peraturan - peraturan penegak hukum dan peradilan dengan menyelesaikan perselisihan yang timbul atau jika terjadi pelanggaran atas peraturan - peraturan yang bersangkutan<sup>26</sup>.

Ini lah yang membedakan peratun di Indonesia dengan peradilan tata usaha negara di negara-negara maju yang lebih menonjol pada paham individualisme-liberalisme dan berlatar belakang falsafah dan budaya serta sosial politik yang berbeda dengan Indonesia seperti: Perancis, Belanda, dan Jerman, yang secara keseluruhan sudah mengalami perkembangan peradilan TUN yang sudah relatif lebih maju daripada Indonesia. Namun demikian, jika dikatakan secara mutlak, bahwa dalam praktik paham individualisme

---

<sup>26</sup> R Soegijatno Tjakranegara. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 20-22.

tersebut diterima seutuhnya di negara-negara tersebut., misalnya di Perancis, sebenarnya tidaklah selaaalu demikian.

Oleh karena itu, perkembangan yurisprudensi dari *Conseil d'Etat*, ada kecenderungan untuk melihat kepentingan individu dalam skala yang lebih besar dalam hubungannya dengan kepentingan umum atau kepentingan orang banyak yang lebih diutamakan untuk dilindungi. Dalam beberapa tahun terakhir, pandangan ini muncul menyusul adanya teori yang dalam yurisprudensi peradilan tata usaha negara di negara tersebut dikenal dengan sebutan *theorie du bilan*.

Ide teori ini sebenarnya sudah mengarah pada keseimbangan dan keserasian antara kepentingan individu serta masyarakat. Sebaliknya dari sudut pandang yang lain, apabila memperhatikan ketentuan beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, memang tercermin adanya prinsip-prinsip yang bersifat universal, yang juga ditetapkan di beberapa negara yang mengenal adanya peradilan adminisrasi.

Salah satunya dapat dilihat Pasal 53 Ayat 2 sub b dan c undang - undang peratun, yang merupakan cuplikan dari kaidah-kaidah hukum tidak tertulis, yang disebut Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), atau yang di Belanda dikenal dengan "*Algemene Begiselen van Beshoorlijk Bestuur*" (ABBB).

Pasal tersebut mengatur tentang alasan-alasan untuk mengajukan gugatan di pengadilan tata usaha negara. Pasal 62 dan Pasal 63 tentang penelitian gugatan (*dismissal process*) dan pemeriksaan persiapan (*voorbereidend onderzoek*). Pasal 67 ayat 2 tentang kemungkinan adanya penundaan (*schorsing*) terhadap pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang sedang digugat. Dalam praktiknya, penerapan kedua pasal tersebut sering diwarnai oleh proses pendekatan antara kedua belah pihak yang

berperkara untuk sedapat-dapatnya mengusahakan adanya perdamaian di luar persidangan berdasarkan musyawarah, yang mana apabila sudah menemui jalan keluar terbaik, dapat diselesaikan dengan cara pencabutan gugatan penggugat di pengadilan.

### **E. Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia**

Ruang lingkup kekuasaan yudikatif di Indonesia saat ini dilaksanakan oleh Mahkamah Agung beserta 4 (empat) Peradilan di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi. Keempat peradilan itu antara lain Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Militer. Bagi sebagian orang masih banyak yang menganggap bahwa Peradilan Tata Usaha Negara memiliki cakupan yang sama dengan peradilan lain, misalnya peradilan umum. Ada juga yang mengatakan jika PTUN terlihat tidak menarik karena monoton dan juga kasus yang ditangani relatif lebih sedikit daripada peradilan yang lain. Bisa dikatakan sengan kondisi yang seperti ini, PTUN berada di tengah keterasingan publik<sup>27</sup>. Belum banyak yang mengenal terkait Peradilan Tata usaha negara. Masyarakat belum banyak yang memahami bahwa PTUN bertugas dan berwenang mengadili sengketa antara warga atau kelompok masyarakat dengan pemerintah akibat adanya keputusan pemerintah yang dianggap merugikan. Masyarakat baik yang berada di kalangan menengah kebawah maupun menengah ke atas senantiasa tugas pengadilan adalah mengadili korupsi, narkoba, dan kejahatan kemanusiaan lainnya yang mengancam ketertiban dan keamanan negara. PTUN belum dikenal secara mendalam sebagai pengadilan yang menyelesaikan sengketa hukum administrasi antara warga dan pemerintah. Sampai

---

<sup>27</sup> Irvan Mawardi. Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi. (Yogyakarta: Thafa Media, 2016).hlm 44.

saat ini jumlah Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia sebanyak 26 institusi peradilan dan Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) sebanyak 4 peradilan<sup>28</sup>.

Selain itu, sumber data yang diperoleh melalui Direktorat Jenderal Badan Peradilan Militer dan TUN (Badilmiltun) Mahkamah Agung menunjukkan bahwa secara kuantitas jumlah perkara yang masuk atau diterima Pengadilan TUN, se-Indonesia pada tahun 2012 hanya sebanyak 1561 perkara. Jumlah ini relatif lebih sedikit dibandingkan dengan perkara di Peradilan Agama yang masuk pada tahun 2012 sebesar 404.899 perkara atau perkara perdata di peradilan umum pada tahun 2011 sebanyak 23.558 perkara. Selain jumlahnya yang relative kecil, penyebaran masuknya perkara tersebut tidak merata setiap PTUN dalam hal ini hanya kota-kota tertentu yang menerima perkara yang cukup besar seperti Jakarta yang menerima perkara paling banyak yaitu 242 perkara dan PTUN Yogyakarta tercatat paling sedikit yaitu sepanjang tahun 2012 hanya menerima 14 perkara.

Selanjutnya data yang masuk pada tahun 2013 menunjukkan, keseluruhan perkara yang masuk dari total seluruh PTUN di Indonesia, hanya sebesar 1854 perkara, naik sedikit dibandingkan tahun 2012 yang lalu. Pada tahun 2013, PTUN Padang tercatat paling sedikit menerima perkara yang masuk sebesar 18 perkara. Jenis perkara yang masuk di PTUN memiliki dominasi yang cukup tinggi, dilihat data pada tahun 2013 objek pertanahan masih menjadi yang tertinggi dengan jumlah 690 perkara, untuk urutan selanjutnya jenis sengketa kepegawaian dengan 340 perkara, sedangkan urutan yang ketiga jenis perizinan dengan jumlah 143 perkara<sup>29</sup>. Pada tahun 2014 terjadi

---

<sup>28</sup> Laman Peradilan TUN Surabaya, [site.ptun-surabaya.go.id](http://site.ptun-surabaya.go.id). Diambil pada hari Rabu, 4 Maret 2018.

<sup>29</sup> Laporan Data Statistik Perkara 2013, Direktorat Jenderal Militer dan Tata Usaha Negara Indonesia Mahkamah Agung Republik Indonesia, dikutip oleh Irvan Mawardi.

penurunan perkara yang masuk di PTUN, menjadi 1629 perkara dengan jenis perkara yang masuk adalah jenis pertanahan sebanyak 702 perkara<sup>30</sup>.

Dilihat dari kuantitas perkara yang masuk pada tahun 2013 sebanyak 560 perkara korupsi<sup>31</sup>, masih jauh lebih banyak perkara pertanahan di PTUN. Dari hasil pengamatan substansi yang terdapat dalam sengketa pertanahan, umumnya mempersoalkan akuntabilitas dan keabsahan penerbitan sertifikat tanah. Artinya kandungan yang terdapat pada sengketa pertanahan jelas dan pasti mempertemukan antara warga dan pemerintah (Badan Pertanahan Nasional). Namun, salah satu sorotan yang ada pada pengadilan dalam kontestasi isu politik hukum yaitu perkara korupsi di Peradilan Umum.

Akibat yang ditimbulkan dengan penilaian dari khalayak, baik masyarakat maupun media adalah penegakan hukum semakin berintegritas apabila pengadilan mampu mengadili dan memenjarakan para koruptor. Padahal mekanisme peradilan di Indonesia tidak semua memiliki kewenangan dalam mengadili persoalan korupsi, misalnya Pengadilan Agama dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun sangat disesalkan survey yang dilakukan oleh masing-masing lembaga independen terhadap kinerja penegak hukum, khususnya lingkup pengadilan dengan menggunakan parameter pemberantasan korupsi sebagai salah satu indikator yang dominan untuk menentukan lembaga tersebut dikatakan berintegritas atau dinyatakan tidak berintegritas.

Fokus utama yang dilakukan terkait diskursus tentang keberhasilan penegakan hukum pada umumnya belum

---

<sup>30</sup> Direktorat Jenderal Militer dan Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Statistik Perkara Peradilan Tata Usaha Negara Seluruh Indonesia Tahun 2004", Cetakan 1 2015. Dikutip oleh Irvan Mawardi

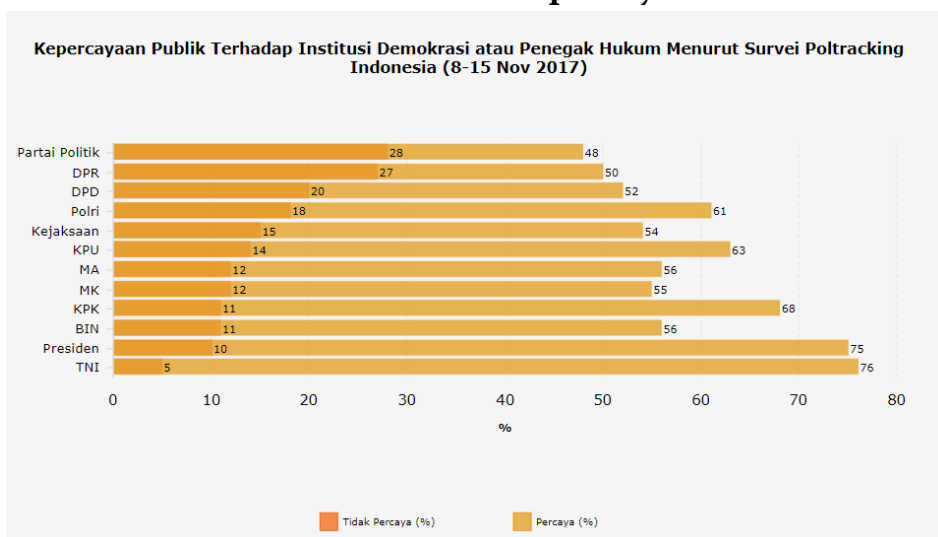
<sup>31</sup> Indonesia Corruption Watch (ICW), "Trend Pemberantasan Korupsi Tahun 2013. Dikutip oleh Irvan Mawardi.

memihak pada proses penegakan hukum administrasi yang secara nyata menguji atau mengevaluasi kebijakan pemerintah dari berbagai bidang, terutama yang terkait dengan perizinan. Dalam rangka pengujian sengketa tata usaha negara, terkandung upaya masyarakat untuk memperoleh hak-hak hukum yang mana hal tersebut langsung berhubungan dengan pemerintah dan mendapatkan perlindungan hukum adalah sebuah proses yang tidak dipisahkan dalam membangun, serta menumbuhkan nilai-nilai demokrasi. Namun proses yang begitu urgen dan pokok tersebut tidak mampu diakses dan menjadi semacam diskursus dominan akibat media massa, serta elit politik yang lebih cenderung mengutamakan isu-korupsi.

Pada bulan November 2017, Survei Poltracking Indonesia merilis hasil surveinya terhadap kepercayaan kepada institusi demokrasi. Hasilnya menunjukkan Tentara Negara Indonesia (TNI) masih menjadi lembaga demokrasi yang dipercaya masyarakat. Hal ini tertuang dalam hasil survey Poltracking Indonesia yang menempatkan TNI berada di urutan pertama dengan tingkat kepercayaan publik sebesar 76% (Tujuh puluh enam persen). Selanjutnya, Lembaga Kepresidenan berada di urutan ke-dua, dengan tingkat kepercayaan public sebesar 75% (tujuh puluh lima persen). Disusul Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan 68% (enam puluh delapan persen), Komisi Pemilihan Umum sebanyak 63% (enam puluh tiga persen). Polri menempati urutan berikutnya dengan presentase 61% (enam puluh satu persen). Lembaga Badan Intelejen Negara (BIN) dan Mahkamah Agung (MA) sama-sama mendapat presentase 56% (lima puluh enam persen). Disusul oleh Mahkamah Konstitusi sebesar 55% (lima puluh lima persen). Kejaksaan menempati posisi selanjutnya dengan 54% (lima puluh empat persen). Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

dengan 52% (lima puluh dua persen). Sementara itu, lembaga DPR RI (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia) hanya memperoleh 50 % (lima puluh persen) tingkat kepercayaan public. Sedangkan partai politik menjadi lembaga yang paling diragukan dalam berdemokrasi dengan tingkat kepercayaan publik hanya 48 % (empat puluh delapan persen). Selengkapnya lihat table di bawah ini.

**Gambar 2. Prosentase Kepercayaan Publik**

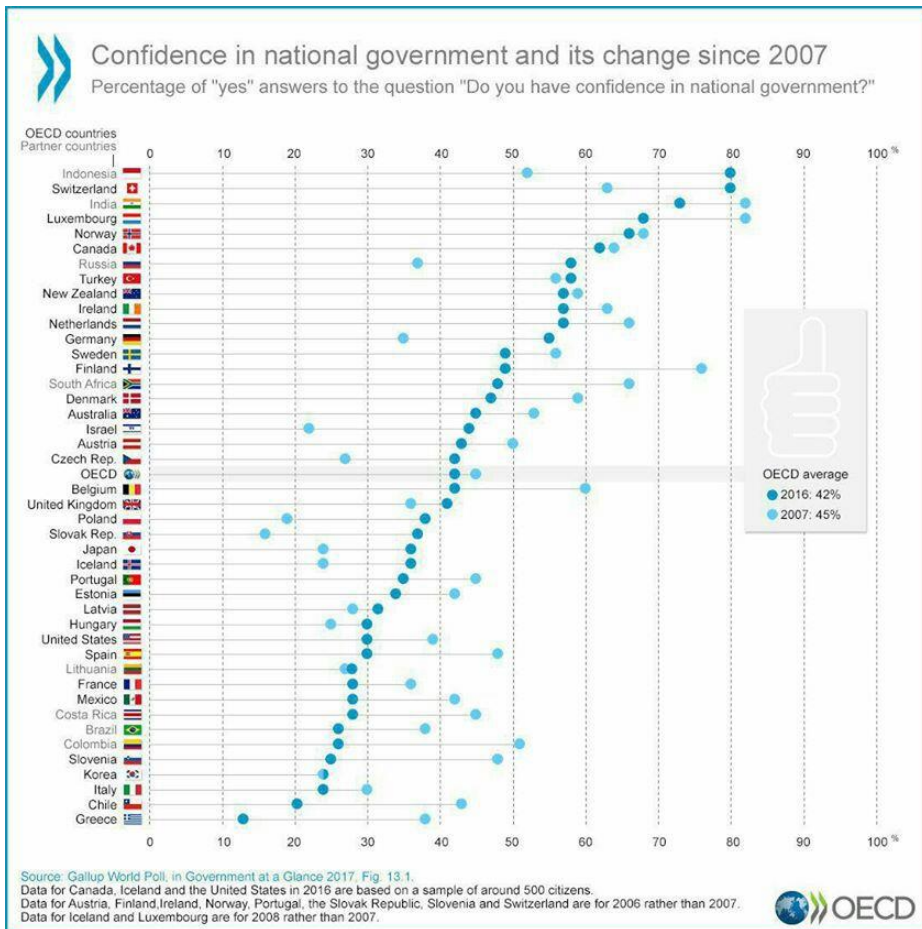


Sumber: <http://databoks.katadata.co.id/datapublish/2017/11/27/poltracking-partai-politik-dan-dpr-paling-tidak-dipercaya-publik>

Di tengah pandangan dan perspektif masyarakat terhadap institusi hukum yang masih terbatas dan menempati posisi yang rendah, pada saat yang bersamaan muncul gelombang demokratisasi, yang di dalamnya meliputi dinamika hukum dan politik yang juga semakin deras. Salah satu peristiwa hukum politik yang dominan akhir-akhir ini adalah semakin terbukanya proses kritik, evaluasi bahkan konfrontasi warga dengan pemerintah akibat kebijakan pemerintah yang dianggap merugikan.



**Gambar 3. Tingkat Kepercayaan Masyarakat Kepada Pemerintah**



Sumber: <http://sp.beritasatu.com/politikdanhukum/hasil-survei-gwp-pengamat-rawat-kepercayaan-besar-masyarakat-ke-pemerintah/119755>.

Berdasarkan data *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) dalam publikasinya *Government at a Glance 2017* yang dipublikasikan pada tanggal 13 Juli 2017. Indonesia menduduki peringkat pertama untuk *Trust and Confidence in National Government* atau tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Seperti diketahui, tingkat kepercayaan terhadap pemerintah Indonesia masuk dalam kategori tinggi, jika

dibandingkan dengan negara-negara maju yang tergabung dalam OECD (Amerika Serikat 30 persen, Inggris 31 persen, Jerman 55 persen, Prancis 28 persen), maupun negara-negara berkembang non OECD (India 73 persen, Brazil 26 persen, Afrika Selatan 48 persen). Enam peringkat teratas negara-negara tersebut adalah Indonesia, Swiss, India, Luksemburg, Norwegia, dan Kanada. Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah Indonesia tahun 2016 adalah sebesar 80 persen, meningkat dibandingkan tahun 2007 yang hanya mencapai 28 persen.

Keadaan tersebut membuat relasi “konfrontatif” bagi para pencari keadilan atau warga dengan pemerintah yang terbuka tersebut dalam negara hukum demokrasi yang mestinya dibingkai dalam tatanan hukum yang ideal, dalam hal ini melalui upaya pengajuan keberatan dilanjutkan bila tidak menemui jalan terbaik dengan pengadilan. Sejatinya dalam konteks ini, PTUN sebagai pengadilan untuk menguji keputusan pemerintah yang dianggap merugikan masyarakat menjadi institusi hukum yang strategis dalam menjalankan fungsi yudikatifnya.

### **1. PTUN Dalam Indeks Demokrasi Indonesia**

Dalam kurun waktu tujuh dekade negara Indonesia lahir dengan semangat bersama untuk bisa hidup merdeka tanpa belenggu penjajah. Panggung demokrasi yang dimaknai sebagai kontribusi untuk kemajuan bangsa baru secara prosedural terealisasi dalam sebuah pergelaran politik hukum yang bersifat institusional, seperti Pemilu, Pilkada, otonomi daerah, regulasi pers yang agak bebas, dan peradilan yang mulai terbuka. Demokrasi Indonesia hari ini belum dimaknai secara substantif yang memberi pesan deliberative. Makna dari kata deliberative di sini merupakan bentuk kesetaraan dan kebebasan bagi public untuk ikut memberikan legitimasi terhadap perumusan kebijakan-

kebijakan dan keputusan politik oleh negara. Deliberasi sendiri sebagai sebuah terminologi yang berasal dari bahasa latin, yakni *deliberation* yang berarti menimbang nimbang, konsultasi atau musyawarah<sup>32</sup>. Meskipun Pemilu dan Pilkada digelar secara massif dan bersifat langsung, namun belum nampak semangat kegotongroyongan masyarakat yang begitu antusias dalam menyambut pemimpin mereka yang baru, dimana pemimpin tersebut akan menjadi panglima mereka dalam mengarungi setiap kehidupan berbangsa dan bernegara. Kemandirian rakyat dalam memilih dan menentukan pilihan politiknya juga masih rendah karena masih tersandera oleh latar belakang pragmatisme. Akibatnya dalam perumusan keputusan politik pasca pilkada, posisi public tidak lagi memiliki legitimasi dan power untuk ikut merumuskan kebijakan-kebijakan tersebut. Masyarakat sebagai konstituen harusnya memiliki aspirasi yang akan mereka sampaikan kepada wakil mereka di pemerintahan.

Dinamika di tengah panggung demokrasi yang riuh itu, ada satu hal yang mengemuka dimana masyarakat menunjukkan aspirasi mereka yang disebut *via a vis* warga negara dengan pemerintah semakin terbuka, egaliter dan kritis. Hal tersebut Nampak bermunculan di masyarakat dari beberapa keberatan dan reaksi yang sifatnya menilai atau mengoreksi kebijakan pemerintah melalui jalur hukum, baik sifatnya menguji undang-undang melalui Mahkamah

---

<sup>32</sup> Hardiman,F.Budi."Demokrasi Deliberatif: Model untuk Indonesia Pasca Soeharto?", Yogyakarta: Majalah BASIS,No. 11-12, Tahun ke-53, November-Desember. 2004.hlm.18. Dalam diskursus tentang teori-teori demokrasi, teori Demokrasi Deliberatif digagas dan dipopulerkan oleh Jurgen Habermas. Dengan demokrasi deliberative, Habermas menekankan bahwa sebuah keputusan atau consensus akan memiliki legitimasi jika sudah melalui proses pengujian atau diskursus dengan semua pihak-pihak yang terkait dengan isu tersebut dengan posisi yang egaliter, setara dan tidak ada tekanan dari pihak lain. Selengkapnya bisa baca, Jurgen Habermas,"Three Normative Models of Democracy" Constellation Volume I, No.I.1994. Dikutip oleh Irvan Mawardi

Konstitusi, menguji keputusan Pejabat Tata usaha Negara di PTUN, maupun mengajukan gugatan perdata kepada aparat pemerintah lewat Pengadilan Negeri. Hukum dalam arti undang-undang yang mengatur ritme dan irama hubungan yang terjadi antara masyarakat dan pemerintah. Dalam istilah Natsir, “Rakyat berhak membetulkan perjalanan Penguasa bila dia salah. Undang-Undang memiliki kedaulatan atas para pihak yang berperkara baik dalam hal memberi kepastian berupa keputusan dalam menentukan mana yang benar dan mana yang salah “*point of reference*” sebagai tempat memulangkan persoalan<sup>33</sup>. Sesuai cakupan persoalan yang masuk dalam wewenang Peradilan TUN, hingga institusi PTUN itulah yang menguji sengketa tersebut berdasarkan undang-undang dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Tuntutan dari masyarakat terhadap Peradilan Tata Usaha Negara begitu besar dalam mengikuti perkembangan demokratisasi di Indonesia yang mana pengakuan tersebut oleh Badan Pusat Statistik sebagaimana dirilis dalam Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) tahun 2016. IDI merupakan indikator komposit yang menunjukkan tingkat perkembangan demokrasi di Indonesia. Tingkat capaiannya diukur berdasarkan pelaksanaan dan perkembangan tiga aspek demokrasi, yaitu kebebasan sipil (*Civil Liberty*), Hak-hak politik (*Political Right*) dan lembaga-lembaga Demokrasi (*Institution of Democracy*). Tujuan adanya IDI untuk mengukur secara kuantitatif tingkat perkembangan demokrasi yang diukur dengan ketiga aspek tadi<sup>34</sup>.

Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) 2016 mencapai angka 70,09 dalam skala 0 sampai 100. Angka ini mengalami penurunan dibandingkan dengan angka IDI 2015

---

<sup>33</sup> M.Natsir, “Demokrasi di Bawah Hukum”

<sup>34</sup> Berita Resmi Badan Pusat Statistik pada laman <https://www.bps.go.id/>, Pada hari Selasa, 27 Maret 2018

yakni sebesar 72,82. Capaian kinerja demokrasi Indonesia tersebut masih berada pada kategori “sedang”. Klasifikasi tingkat demokrasi dikelompokkan menjadi tiga kategori, yaitu “baik “ (indeks >80),”sedang” (indeks 60-80), dan “buruk” (indeks <60). Perubahan tersebut dipengaruhi oleh tiga aspek demokrasi, yaitu pertama, kebebasan sipil yang turun 3,85 poin (dari 80,30 menjadi 76,45), kedua, hak-hak politik yang turun 0,52 poin (dari 70,63 menjadi 70,11), dan ketiga, Lembaga-lembaga Demokrasi yang turun 4,82 poin (dari 66,87 menjadi 62,05).

Perlu diketahui bahwa, mulai periode 2015 diterapkan dua indikator baru komponen dari variable “Peran Birokrasi Pemerintah Daerah”, sebagai langkah penyempurnaan agar lebih sensitive pada situasi lapangan yang terkini.(Ibid) Dalam rilis Badan Pusat Statistik dijelaskan bahwa untuk IDI pada tahun 2016, sejalan dengan dinamika demokrasi dan agar lebih sensitive dengan kondisi lapangan terkini, maka diterapkan dua indikator dimana terkait,” Kebijakan pejabat pemerintah daerah yang dinyatakan bersalah oleh keputusan PTUN” yang dahulu indicator ini berupa”Laporan dan berita penggunaan fasilitas pemerintah untuk kepentingan calon/parpol tertentu dalam pemilu legislatif”. Penulis sependapat dengan pendapat Irvan Mawardi, terkait pencantuman PTUN sebagai salah satu indikator dalam IDI untuk mengukur kualitas demokratisasi di Indonesia yang mana menunjukkan beberapa hal, yaitu *pertama*, adanya pengakuan bahwa PTUN sebagai institusi demokrasi memiliki peran penting dalam proses penguatan demokrasi khususnya pada point penguatan institusi demokrasi. *Kedua*, bahwa salah satu kriteria berkualitas dan demokratisnya birokrasi pemerintah daerah adalah dari banyak tidaknya kebijakan pemerintah daerah yang dinyatakan bersalah oleh PTUN. Hal ini akan mendorong terciptanya akuntabilitas birokrasi karena akhir-akhir ini

animo masyarakat untuk mengajukan gugatan terhadap kebijakan pemerintah daerah cukup meningkat. Ketiga, akan meningkatkan persepsi masyarakat umum dan institusi demokrasi terhadap PTUN secara khusus sebagai media control yuridis atas kebijakan pemerintah. Dalam konteks lebih luas akan mendorong meningkatnya persepsi terhadap hukum dan peradilan sebagai bagian pilar demokrasi.

## 2. PTUN Dalam “Sengketa Politik”

Dalam lingkup kewenangan PTUN, cukup banyak kasus yang masuk terkait isu atau peristiwa yang menjadi topik dan sorotan utama masyarakat. Kewenangan PTUN dalam menguji keabsahan Keputusan yang dibuat oleh pemerintah dalam upaya membuat kebijakan yang yang diberlakukan di masyarakat, maka masalah yang jadi sorotan adalah dikarenakan persoalan tersebut terkait dengan kebijakan pemerintah. Contoh yang sudah terjadi, yaitu Perkara Pemilu 2004, PTUN Jakarta menguji keabsahan Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang tidak meloloskan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai calon presiden karena dianggap tidak memenuhi persyaratan kesehatan. Pada perhelatan Pemilu 2009 misalnya, PTUN Jakarta juga menguji sengketa keabsahan Partai Kebangkitan Bangsa versi Gus Dur dengan Partai kebangitan Bangsa versi Muhaimin Iskandar, dimana yang diajukan terkait perpindahan kantor DPP PKB.

Namun sebenarnya jauh sebelum kasus di atas, PTUN Jakarta melalui putusan pada tahun 1965 mndapatkan respon dan perhatian luas dari masyarakat baik dalam maupun luar negeri, yaitu ketika Majelis Hakim PTUN Jakarta memenangkan gugatan Goenawan Mohamad selaku mantan Pemimpin Redaksi Majalah Tempo melawan Menteri Penerangan RI yang ketika itu dijabat oleh Harmoko. Topik gugatan ini jelas menunjukkan ”perlawanan” kelompok pers

terhadap upaya pembatasan bersuara oleh rezim orde baru yang sedang berkuasa. PTUN mewakili kekuasaan yudikatif yang independen mendapat kewenangan untuk mengadili perkara tersebut. Ketika Majelis Hakim PTUN Jakarta memenangkan gugatan Majalah Tempo, banyak pihak menilai bahwa peristiwa tersebut merupakan sebuah tonggak sejarah baru dalam bidang hukum (*milestones*). Putusan hakim tersebut menjadi bahan pembicaraan oleh kalangan luas, mulai dari masyarakat awam hingga praktisi hukum dan kalangan akademisi<sup>35</sup>.

Sejak rezim reformasi, eksistensi PTUN dalam ranah penegakan hukum public semakin diperhitungkan. Pasca Pemilu 2014, terpecahnya koalisi merah putih dengan koalisi Indonesia Hebat melahirkan fragmentasi politik di DPR maupun kancah politik secara umum. Sikap dan eksistensi sebuah partai politik terhadap pemerintah yang berkuasa melahirkan konflik internal yang berkepanjangan. Konflik tersebut kemudian berujung melalui mekanisme hukum di pengadilan. PTUN menjadi salah satu unsur penegak hukum yang terbawa dalam proses penyelesaian konflik partai politik tersebut. Hubungannya dengan PTUN adalah ketika terdapat keputusan Pemerintah, Kementerian Hukum dan HAM yang mengesahkan satu kepengurusan dari dua kepengurusan dalam sebuah partai politik. Tercatat sepanjang periode 2014 dan 2015, PTUN Jakarta menguji dua perkara yang memutuskan keabsahan keputusan Menkumham, yakni gugatan Partai Golkar versi Aburizal Bakri terhadap keputusan Menkumham yang mengesahkan kepengurusan DPP Partai Golkar versi Agung Laksono. Pengujian selanjutnya terkait keputusan Menkumham, yakni gugatan DPP Partai Persatuan Pembangunan versi Djan Faridz terhadap keputusan Menkumham yang

---

<sup>35</sup> A. Muhammad Asrun. Krisis Peradilan: Mahkamah Agung di Bawah Soeharto. Jakarta, 2004. hlm. xxi

mengesahkan kepengurusan DPP Partai Persatuan Pembangunan versi Romahurmuziy. Terkait permasalahan tersebut lingkup PTUN hanya sebatas administrasi<sup>36</sup> tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa maupun menafsirkan putusan Mahkamah Partai Politik, termasuk pengadilan lainnya<sup>37</sup>.

Selain persoalan sengketa Partai Politik, perhelatan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tinggal selangkah lagi. Pilkada serentak tahun 2018 yang sudah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) jauh lebih besar dari pilkada sebelumnya. Sebanyak 171 daerah akan berpartisipasi pada ajang pemilihan kepala daerah tahun ini, jumlah tersebut meliputi 17 provinsi, 39 kota dan 115 kabupaten<sup>38</sup>. Panggung politik pilkada tersebut juga tidak lepas dari eksistensi kewenangan PTUN. Hal ini disebabkan adanya kewenangan pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama yang menguji sengketa penetapan pasangan calon pilkada. Tercatat beberapa gelaran pilkada harus ditunda karena menunggu putusan PTUN seperti pemilihan Gubernur Kalimantan Tengah dan bupati Paniai Jayapura. Putusan yang dikeluarkan oleh PTUN pada saat itu menjadi sorotan masyarakat.

Pada tahun 2016, isu politik hukum didominasi oleh persiapan pergelaran Pilkada Jakarta, provinsi yang menjadi barometer praktik demokrasi di Indonesia. Salah satu figur dominan dalam kontestasi politik hukum di Jakarta adalah Basuki Tjahaja Purnama alias Ahok. Segala tindak dan kebijakan ahok menjadi sorotan publik. Salah satu isu yang mengiringi kepemimpinan Ahok di DKI adalah pemberian izin reklamasi di wilayah utara Jakarta dimana pada waktu

---

<sup>36</sup> Persidangan di PTUN Semarang. Pada hari Selasa, 27 Maret 2018

<sup>37</sup> Berita resmi Mahkamah Konstitusi di laman [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id). Pada hari Rabu, 29 Maret 2018

<sup>38</sup> Berita <http://news.okezone.com>. Pada hari Rabu, 28 Maret 2018, pukul 10.31 WIB



itu saat pembahasan reklamasi yang melibatkan pihak swasta di DPRD DKI Jakarta, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berhasil menangkap anggota DPRD DKI Jakarta yang terlibat dalam kasus suap.

Pada saat kasus reklamasi dan pembangunan pulau-pulau sekitar laut Jakarta tengah diproses KPK, disaat bersamaan beberapa kelompok nelayan Jakarta dan kelompok masyarakat sipil mengajukan gugatan administrative ke Peradilan TUN Jakarta agar izin reklamasi untuk pembentukan pulau-pulau yang diterbitkan Gubernur Jakarta dibatalkan dan dinyatakan tidak sah. Selang beberapa waktu putusan PTUN No. 193/G/LH/2015/PTUN-JKT, keluar dengan hasil mengabulkan permohonan Pemohon. Putusan PTUN tersebut bisa menjadi dasar bagi pemerintah DKI untuk membatalkan terkait pelaksanaan reklamasi.

Selain kasus tersebut, terdapat beberapa kasus yang terjadi di aras local yang juga merupakan respon dari dialektika warga dan pemerintah dalam konteks demokratisasi yang melibatkan pengujian keabsahan di PTUN. Ormas Hizbut Tahrir Indonesia merupakan salah satu ormas yang dibubarkan oleh Pemerintah. Pembubaran HTI itu dilakukan oleh Menkum-HAM dengan mencabut status Badan Hukum HTI. Putusan itu diambil Pemerintah dengan mendasarkan pada Perpu (peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang ormas yang disahkan. Berita itu sempat mengejutkan public, bukan saja di kalangan elit politik dan hukum, namun juga di lingkungan akademik, dan masyarakat pada umumnya, serta sudah barang tentu internal pimpinan dan anggota HTI yang konom tersebar di hampir seluruh wilayah Indonesia.

Contoh yang lain misalnya Kalimantan Timur, beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat di Samarinda

mengajukan gugatan pencabutan izin Usaha Produksi (IUP) Pertambangan Batubara ke PTUN Samarinda terhadap IUP-IUP yang diterbitkan oleh Bupati Kutai Kertanegara yang dianggap telah merusak ekosistem hutan serta merusak kawasan hutan lindung di Bukit Soeharto. Tidak hanya terlepas pada izin pertambangan, beberapa LSM juga mengajukan gugatan pembatalan izin usaha sawit karena dianggap mengambil wilayah hutan yang semestinya menjadi kawasan hutan yang dilindungi. Artinya dalam hal keputusan pemerintah yang sudah dikeluarkan oleh Pemerintah dapat digugat di Pengadilan TUN.

Peristiwa lain yang tentunya menyita perhatian publik, yaitu sengketa dualisme Partai Golongan Karya yang menarik untuk dikaji sebagai bagian dari diskusi, karena Golkar merupakan partai yang telah berkecimpung lama di dalam kancah perpolitikan Indonesia, bahkan saat ini eksistensinya masih terbukti dengan tingginya elektabilitas (dukungan rakyat) terhadap partai Golkar pada pemilu legislative 2014, konversi jumlah suara hasil pileg 2014 sebesar 14,75% pemilih menjadi syarat penentuan pembagian jatah mendapatkan kursi di parlemen sejumlah 91 kursi. Konflik yang terjadi antara dua kubu, baik Golkar hasil munas Bali yang digawangi oleh Aburizal Bakri cs (ARB) maupun Golkar hasil munas Ancol yang digawangi oleh Agung Laksono cs, di mana salah satu pihak yakni Golkar munas Ancol yang diakui oleh Menkumham terkait keabsahan kepengurusannya melalui penerbitan SK Menkumham yang kemudian SK tersebut menjadi biang permasalahan di PTUN.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup>Jurnal Ilmiah oleh Laga Sugiato. Pemaknaan Surat Keputusan Yang Bersifat Deklaratif Dan Konstitutif. Diakses pada laman <http://e-journal.janabadra.ac.id/index.php/KH/issue/archive>. Dalam volume 1, april 2018.

### 3. Perluasan Tindakan Tata Usaha Negara

Dalam kenyataannya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu tidak sekedar melaksanakan peraturan perundang - undangan saja, karena ada urusan pemerintahan yang tidak atau belum diatur oleh peraturan perundang - undangan atau semua peraturan perundang - undangan yang sudah ada dan berlaku belum menampung semua urusan pemerintahan. Keadaan yang demikian ini dapat dimengerti, karena urusan pemerintahan itu luas ruang lingkupnya dan sifatnya kompleks, apalagi kalau diingat pula bahwa setiap peraturan perundang - undangan tidak akan mungkin dapat memperhitungkan setiap urusan pemerintahan yang akan datang.

Oleh karena itu, sudah tepat jika kemudian, Indroharto mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan kegiatan yang bersifat eksekutif<sup>40</sup> adalah kegiatan yang bukan kegiatan legislatif atau yudikatif. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 2 tersebut dapat diketahui suatu Badan atau Pejabat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, ukuran atau kriteria yang menentukan adalah Badan atau Pejabat tersebut berdasarkan peraturan perundang - undangan yang berlaku mempunyai wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Indroharto menegaskan bahwa siapa saja dan apa saja yang berdasarkan peraturan perundang - undangan yang berlaku berwenang melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan, maka dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Penjelasan terkait tindakan hukum tata usaha negara adalah tindakan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dilakukan atas dasar peraturan perundang - undangan yang berlaku, yang menimbulkan akibat hukum mengenai

---

<sup>40</sup> Ibid. hlm 28

urusan pemerintahan terhadap seseorang atau badan hukum perdata, karena tindakan hukum dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut atas dasar peraturan perundang - undangan menimbulkan akibat hukum mengenai urusan pemerintahan, maka dapat dikatakan rindakan hukum dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu selalu merupakan tindakan hukum publik sepihak<sup>41</sup>.

Tindakan hukum TUN itu dikatakan bersifat sepihak karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum TUN yang memiliki kekuatan hukum itu yang akhirnya tergantung kepada kehendak sepihak dari Badan atau Jabatan TUN yang memiliki wewenang pemerintahan untuk berbuat demikian. Pengangkatan dan pemberhentian pegawai yang berupa suatu SK pengangkatan atau SK pemberhentian, pada akhirnya hanya dapat terjadi apabila hal itu dilakukan oleh jabatan TUN yang berwenang untuk berbuat demikian<sup>42</sup>.

Secara umum tindakan pemerintah itu terbagi menjadi 3 macam, yaitu *beschikking* (keputusan), *regeling* (peraturan), dan material (tindakan faktual)<sup>43</sup>, walaupun pemerintah merupakan lembaga yang yang melakukan tindakan mengatur tetap saja memiliki kedudukan yang sejajar<sup>44</sup> dengan pihak yang akan berkontrak. Dengan berlaku Pasal 87 Undang - Undang Administrasi Pemerintahan, keputusan tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang - Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan

---

<sup>41</sup> Bapak ardoyo Wawancara dengan Bapak Ardoyo (Hakim PTUN Semarang). Pada Hari Senin, 5 Juni 2017.

<sup>42</sup> Ibid. hlm 197-198

<sup>43</sup> Bapak ardoyo Wawancara dengan Bapak Ardoyo (Hakim PTUN Semarang). Pada Hari Senin, 4 Juni 2017.

<sup>44</sup> Sarah S. Kuahaty, "Pemerintah Sebagai Subjek Hukum Perdata Dalam Kontrak Pengadaan Barang Atau Jasa", Vol 17 No. 3, Maluku, Juli-September 2011, hal. 57.

Undang - Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai berikut:

- a Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual
- b Keputusan badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislative, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya.
- c Berdasarkan ketentuan perundang - undangan dan AUPB.
- d Bersifat final dalam arti luas.
- e Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, dan/atau
- f Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat

Masuknya tindakan faktual sebagai bagian dari KTUN sebagai obyek gugatan dalam sengketa TUN merupakan bagian yang tak terpisahkan dari adanya ketentuan tentang diskresi yang diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 32 UU AP tersebut. Sebelumnya dalam Pasal 1 ayat 9 disebutkan, “diskresi adalah keputusan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang - undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan”. UU AP memberikan ruang bagi pejabat TUN untuk menerbitkan diskresi. Namun dalam Pasal 31 ayat 2 disebutkan, “Akibat hukum dari penggunaan diskresi sebagaimana pada ayat (1) dapat dibatalkan”.

Dalam konteks pembatalan diskresi inilah kemudian PTUN berwenang untuk memeriksa, menguji, mengadili, dan memutuskan. Namun, apabila menggunakan kriteria KTUN berdasarkan Undang - Undang No. 51 Tahun 2009 maka lingkup kewenangan PTUN saan ini hanya terbatas pada pengujian terhadap Keputusan Tata Negara (*beschikking*).

Namun, dengan ketentuan Pasal 87 UU AP di atas maka tindakan faktual (*feitelijk handelingen*) yang sering menjadi perbuatan melawan hukum oleh pemerintah/OOD (*Onrechmatige Overheidsdaad*) secara hukum menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya<sup>45</sup>.

Lingkup kewenangan pengujian Keputusan Tata Usaha negara yang sah oleh Peradilan Tata Usaha Negara berawal dari adanya sengketa Pengadilan Negeri yang diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dimana yang termasuk perkara-perkara OOD berupa:

- a Gabungan beberapa gugatan (*samenloop van vorderingen*) yang didalamnya terdapat tuntutan pokok agar suatu Keputusan Tata Usaha Negara menurut pengertian Pasal 1 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986 dinyatakan batal atau tidak sah. Tuntutan pokok demikian itu tentunya dimaksudkan sebagai dasar untuk menuntut ganti rugi berdasar Pasal 1365 KUHPerdara terhadap penguasa yang telah mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat tersebut; atau
- b Perkara OOD yang tuntutannya bersifat tunggal (jadi tidak digabung dengan lain-lain macam tuntutan terhadap Tergugat), yaitu hanya agar suatu Keputusan Tata Usaha Negara menurut pengertian Pasal 1 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986 yang dikeluarkan Tergugat dinyatakan batal atau tidak sah.

Pada saat mulai terbentuknya Pengadilan Tata Usaha Negara terjadi ketika peralihan, yaitu saat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut mulai diterapkan

---

<sup>45</sup> www. Kompasiana.com. Diakses pada hari Senin, 22 Mei 2017, Pukul 11.30 WIB

sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1991, yang mana menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah tersebut ditentukan mulai tanggal 14 Januari 1991. Undang-Undang No.10 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara di Medan, Jakarta, dan Ujung Pandang, maupun Keppres No. 52 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Medan, Palembang, Jakarta, Surabaya, dan Ujung Pandang yang juga ditentukan. Awal mula berlakunya masing-masing peraturan tersebut ditentukan pada tanggal mulai diterapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut oleh Peraturan Pemerintah No.7 Tahun 1991. Dengan demikian mulai tanggal 14 Januari 1991 mulai diberlakukan aturan peralihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 142 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tersebut.

Akibat dari berlakunya Undang-Undang Peraturan tersebut terkait perkara yang masuk di Pengadilan negeri yang sudah terdaftar dalam perkara-perkara OOD, memiliki beberapa kemungkinan, antara lain:

- a Belum dibagikan kepada para Hakim yang bersangkutan;
- b Sudah dibagikan kepada para hakim yang bersangkutan dan sudah ditentukan hari sidang pertama serta mungkin sudah pula dilakukan pemanggilan para pihak oleh jurusita yang ditugaskan, walaupun mungkin belum dibuka pertamanya;
- c Sidang mulai dengan penyidangan pertama perkara yang bersangkutan, walaupun pada saat itu para pihaknya tidak lengkap;
- d Sudah dilakukan pemeriksaan-pemeriksaan di muka sidang menurut hukum acara yang berlaku.

Kemungkinan tersebut di atas, dalam hal persidangan yang sudah dimulai dengan tindakan-tindakan persessual menurut hukum acara perdata yang berlaku, paling tidak sudah dimulai dengan pemeriksaan yang tertuang pada butir 3c di atas. Dilakukan oleh Pengadilan negeri yang bersangkutan. Namun misalnya, “Sudah diajukan kepada Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum, tetapi belum diperiksa, dilimpahkan kepada Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara” sesuai dengan penjelasan pada poin 3b di atas. Perkara OOD tersebut, baik yang mengandung gugatan gabungan maupun yanguntutannya bersifat tunggal beserta seluruh sisa biaya panjar perkaranya harus dilimpahkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum Pengadilan negeri dimana perkara OOD tersebut didaftar.

Berikut contoh dari perkara OOD yang mengandung gabungan gugatan,” Penggugat menggugat KUP atas dasar Pasal 1365 KUHPperdata yang telah mencabut SIP yang sedang dipegang Penggugat, dalam petitumnya gugatan tersebut penggugat selain menuntut agar Keputusan Pencabutan SIP itu dibatalkan atau dinyatakan tidak sah juga mengajukan tuntutan yang lain diantaranya menuntut ganti rugi., dalam hal permintaan ganti rugi mungkin dikabulkan kalau tindakan penguasa disini telah terbukti melakukan Perbuatan Melawan Hukum dan KUP sendiri sebagai pihak tergugat telah dinyatakan bersalah melakukan perbuatan melawan hukum yang berakibat menimbulkan kerugian pada penggugat. Selain terkait pada upaya gugatan , banding yang ingin diajukan juga sudah berada di Pengadilan tinggi yang berwenang, berkas perkara tidak perlu dilimpahkan ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan, dikarenakan pemeriksaan perkara yang demikian sudah dilakukan menurut hukum acara perdata



(HIR atau RBG) yang berbeda dengan hukum acara Tata Usaha Negara yang berlaku. Apabila dilimpahkan justru akan mengakibatkan masalah-masalah hukum acara yang sulit diluruskan kembali dan penyelesaian perkaranya akan berlarut-larut tidak akan kunjung selesai.

Berlakunya undang-undang peradilan tata usaha negara telah membawa harapan dan spesifikasi peradilan umum yang mana dalam hal leputusan yang dikeluarkan oleh pejabat Tata Usaha Negara menjadi kewenangan Peradilan TUN. Selain terkkait teknis, substansi yang sudah dijelaskan terkait apa yang tertuang dalam Undang - Undang Peratun dan Administrasi Pemerintahan sudah tepat sekiranya fiktif negative tidak diberlakukan kembali agar masyarakat tidak *chaos* dalam memilih fiktif negatif atau fiktif positif. Perlu ada satu terobosan yang kuat untuk mampu menselaraskan aturan dalam undang - undang tersebut.

# KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA



## **A. Pengertian KTUN**

Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat ke Peradilan Tata Usaha adalah keputusan yang bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan kerugian pada seseorang atau badan hukum perdata sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, bahwa:

“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 seseorang atau badan hukum perdata”.

Selain pembatasan<sup>1</sup> yang dimaksud dalam Pasal 1 butir 3, juga ada pembatasan lain yang ditentukan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang menentukan bahwa yang tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara adalah:

- a Keputusan TUN yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b Keputusan TUN yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c Keputusan yang masih memerlukan persetujuan;
- d Keputusan TUN yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e Keputusan TUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku;
- f Keputusan TUN mengenai Tata Usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Pengadilan Tata Usaha Negara, baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara jika seluruh upaya administrasi yang bersangkutan telah ditempuh. Penjelasan Pasal 48 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 menentukan bahwa ada dua bentuk upaya administratif, yaitu banding administrative dan keberatan. Prosedur keberatan<sup>2</sup> yang dapat ditempuh dengan cara mengajukan

---

<sup>1</sup> Victor Yaved Neno. Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara. PT. Citra Aditya Bakti, 2006 Hlm. 3. Dikutip pada laman <https://books.google.co.id/>

<sup>2</sup> Mr. Martiman Prodjohamidjojo. Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara Dan UU PTUN 2004. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005), hlm. 29.

keberatan atas Keputusan Tata Usaha Negara kepada Badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan melalui Peradilan TUN. Ekanisme pengaturannya terdapat pada Pasal 77 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Hal tersebut dapat dipahami bahwa adanya pembatasan terhadap objek sengketa, untuk diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara, apabila belum diselesaikan melalui jalur administratif. Setelah penyelesaian sengketa administratif, jika ada pihak yang merasa tidak puas terhadap keputusan tersebut, barulah terbuka kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara untuk menyelesaikan sengketa tersebut melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai peradilan tingkat pertama. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 bahwa:

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.

### **B. Pembatasan Terhadap Objek Sengketa Berkaitan Dengan Situasi Saat Diterbitkan**

Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa:

Peradilan Tata Usaha Negara tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang dikeluarkan:

- a Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang - undangan yang berlaku.

- b Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang - undangan yang berlaku.

Rumusan di atas dapat dipahami bahwa objek sengketa yang diterbitkan pada saat negara atau daerah tertentu berada dalam keadaan darurat, seperti perang, bencana alam, atau keadaan bahaya, keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat dituntut. Adanya kepentingan umum yang lebih diutamakan disini memiliki kesamaan makna yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah. Sebagai salah satu upaya pemerintah untuk menyelenggarakan pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional guna memenuhi kepentingan umum. Pembangunan disini meliputi berbagai bidang yang menjadi prioritas dari pemerintah.

Mengingat hal tersebut merupakan kewenangan diskresi pemerintah. Diskresi artinya kebebasan mengambil keputusan sendiri setiap situasi yang dihadapi<sup>3</sup>, karena belum diaturnya suatu hal tertentu dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Diskresi dapat memberikan manfaat yang positif bagi terselenggaranya kegiatan pemerintahan yang berkesinambungan dan tidak terhambat oleh kekosongan hukum yang ada, namun demikian diskresi dapat menimbulkan dampak yang negative apabila dalam pelaksanaannya justru melanggar rambu-rambu hukum yang ada serta bertentangan dengan norma-norma yang ada dimasyarakat<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Departemen Pendidikan Nasional. Kamus Besar bahasa Indonesia (Edisi Ketiga). Jakarta: Balai Pustaka, 2001. Hlm.269. dikutip oleh Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut PTUN

<sup>4</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, hlm 57

### **C. KTUN Menimbulkan Akibat Hukum**

Lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan perwujudan kehendak masyarakat yang dalam hal ini pencari keadilan untuk mengikuti arus globalisasi yang semakin mengarah menuju pelayanan yang lebih prima. Diundangkannya UU AP pada tanggal 17 Oktober 2014 silam, dipandang sebagai langkah progresif dalam melakukan reformasi administrasi pemerintahan. Hal ini antara lain karena UU AP dianggap makin menegaskan tanggungjawab negara dan pemerintah demi menjamin terselenggaranya pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik yang cepat, nyaman, dan murah. Munculnya Undang -Undang Administrasi Pemerintahan menjadi paradigma baru yang menggeser paradigma lama, dimana tindakan hukum Badan atau Jabatan TUN yang bersumber pada suatu ketentuan perundang-undangan dapat menimbulkan hak dan kewajiban pada orang lain, yang mana fiktif negative pada undang-undang Peratun beralih ke fiktif positif.

Keputusan yang menolak menjadi dikabulkan demi hukum memiliki konsekuensi akibat hukum. Menurut Indroharto, “Menimbulkan akibat hukum dalam hal ini berarti menimbulkan suatu perubahan dalam suasana hubungan hukum yang telah ada”. Perubahan yang terjadi pada pengaturan undang-undang administrasi pemerintahan memiliki konsekuensi pada subyek hukum baik tergugat maupun penggugat yang dalam hal ini sebagai komponen dalam hukum acara tata usaha negara. Proses persidangan yang dijalani merupakan alur yang mengarah pada resiko yang diambil baik tergugat maupun penggugat. Tindakan pemerintah yang dalam hal ini memberi celah untuk melakukan perluasan terkait kejadian yang belum diatur oleh undang-undang dengan mengambil kebijakan yang sudah ada, misalnya yurisprudensi hakim, doktrin dan lain sebagainya.

Terkait hal tersebut Pejabat TUN yang dalam hal ini merumuskan kebijakan yang belum diatur secara rinci perlu berhati-hati, karena kepastian hukum yang ada pada asas legalitas berfungsi sebagai pedoman dalam ranah administrasi. Misalnya mengenai akibat hukum yang didapat pada suatu penetapan tertulis sebagai contoh, Keputusan Kepala Dinas Tata Kota dan Pertamanan yang mana memerintahkan anggotanya untuk melakukan pemotongan pohon-pohon yang ada di pinggir jalan sebagai langkah meremajakan pohon-pohon yang ada di sepanjang jalan protokoler tersebut. Perlu kiranya diingat, bahwa keputusan yang menimbulkan akibat hukum itu, secara umum harus dibedakan dari keputusan-keputusan yang hanya merupakan pemberitahuan atau informasi biasa. Juga perlu diingat, bahwa perbuatan-perbuatan jabatan TUN yang baru merupakan perbuatan persiapan untuk melahirkan suatu keputusan harus dianggap belum dapat menimbulkan suatu akibat hukum, karena penetapan tersebut juga bukan obyek yang dapat digugat di PTUN.

## **D. Pemaknaan Kriteria Baru KTUN**

### **1 Penetapan Tertulis**

Istilah penetapan tertulis atau *beschikking* merupakan salah satu bentuk dari Tindakan hukum TUN yang dilakukan oleh Badan atau Jabatan TUN. Salah satu keputusan pejabat TUN yang mana bukan hanya sebatas dalam bentuk tertulis, namun dalam hal tindakan faktual Badan atau Pejabat TUN. Artinya pejabat tata usaha negara dapat dikatakan telah mengeluarkan sebuah penetapan tidak hanya sekedar dilihat adanya tindakan hukum (*rechthendelingen*) dalam bentuk keluarnya sebuah *beschikking*. Akan tetapi penetapan juga dimaknai dalam bentuk dan/atau tindakan faktual.

Dalam kajian teoritis, tindakan pemerintahan (*bestuurhandelingen*) ini, digolongkan kedalam golongan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan golongan tindakan faktual pemerintah (*feitelijke handelingen*). Dari dua jenis tindakan pemerintahan tersebut para pakar hukum administrasi lebih memusatkan perhatiannya kepada golongan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Sementara terhadap golongan tindakan faktual pemerintah (*feitelijke handelingen*) dikatakan sebagai golongan perbuatan pemerintah yang tidak relevan (tidak penting) karena tidak berhubungan dengan kewenangannya dan tidak menimbulkan akibat hukum, berbeda dengan tindakan hukum pemerintah (*rechtshandelingen*) yang menimbulkan suatu akibat hukum. Pandangan tersebut dikritisi oleh Indroharto dan Philipus M Hadjon, dengan menekankan diantara dua jenis tindakan pemerintah (*bestuursandelingen*) perlu dilakukan pengkajian dan pembahasan lebih mendalam karena sangat penting dalam pelaksanaan urusan pemerintahan dan dapat mempunyai suatu akibat hukum meski tidak dimaksudkan.

## **2 Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan**

Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan tata usaha negara diterbitkan oleh lembaga independen. Substansinya tidak hanya berisi tindakan hukum semata akan tetapi juga aspek aspek lain non hukum seperti moralitas, profesionalitas, akademis, integritas, rekam jejak(track record) dan prinsip kehati-hatian (SEMA No. 3 Tahun 2015).

## **3 Diterbitkan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau asas-asas umum pemerintahan yang baik**

AAUPB dapat memberikan arahan dan patokan bagi administrasi negara dalam melaksanakan kewenangan bebasnya serta memberikan interpretasi dalam



merumuskan peraturan pelaksanaannya. Saat ini tindakan pejabat TUN Indonesia yang bertentangan dengan AAUPB masih terjadi, antara lain asas persamaan, asas kecermatan, asas kejujuran atau keterbukaan atau asas *fair play*, asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*) dan asas penyalahgunaan wewenang (*deteournement de pouvoir*).

Ruang lingkup dalam UU AP mencakup Badan/Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan, baik di lembaga cabang kekuasaan eksekutif, legislative, maupun yudikatif. Asas yang berlaku melandasi UU AP antara lain (1) asas legalitas, (2) asas perlindungan HAM, dan (3) asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Asas legalitas mengedepankan dasar hukum, badan/pejabat pemerintahan yang menerbitkan keputusan atau tindakan haruslah badan/pejabat pemerintahan yang berwenang, badan/pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang.

Dalam asas perlindungan HAM, secara umum tidak boleh ada pelanggaran hak-hak masyarakat dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Sementara, dalam AAUPB, tercakup di dalamnya, (a)kepastian hukum, (b) kemanfaatan, (c) ketidakberpihakan, (d) kecermatan, (e) tidak menyalahgunakan wewenang, (f) keterbukaan, (g) kepentingan umum, (h) pelayanan yang baik, serta AAUPB lain sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim dalam putusan.

### **E. Konsepsi KTUN Dalam UU Peratun<sup>5</sup>**

Proses kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dalam hal ini Pemerintah mempunyai wewenang untuk mengeluarkan aturan-aturan, keputusan dan/atau penetapan-penetapan yang dibutuhkan. Pasal 5

---

<sup>5</sup> Soegeng Prijodarminto. Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian dari Sengketa Tata Usaha Negara. (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1993). hlm. 6.

Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pada ayat (2) berbunyi ”Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”.

Disamping itu, berdasarkan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945, pada ayat (1) menjelaskan bahwa”Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Atas dasar ketentuan ini maka sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden dapat mengeluarkan keputusan-keputusan yang dikenal sebagai Keputusan Presiden atau dalam bentuk Instruksi Presiden. Dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan, Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri yang memimpin departemen di jajaran pemerintahan. Fungsi daripada jajaran menteri tersebut adalah membantu Presiden dalam hal koordinasi jalannya pemerintahan. Oleh karena itu, para menteri tersebut juga mempunyai wewenang untuk mengeluarkan peraturan, dalam bentuk peraturan menteri atau keputusan menteri yang mana keputusan -keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, disebut Keputusan Tata Usaha Negara.

Telah tertuang dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang terdapat rumusan sebagai berikut: “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, bersifat konkrit, individual, dan final, menimbulkan akibat hukum bagi

seseorang atau badan hukum perdata. Dengan demikian komponen yang ada dalam Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan konstruksi undang-undang Peratun, antara lain:

- a Keputusan tersebut dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- b Keputusan tersebut berisikan tindakan hukum Tata Usaha Negara;
- c Keputusan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d Keputusan tersebut bersifat konkret;
- e Keputusan tersebut bersifat individual;
- f Keputusan tersebut bersifat final;
- g Keputusan tersebut menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Badan atau pejabat Tata Usaha Negara merupakan badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang dimaksudkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah, serta semua keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga mengikat secara umum.

Dengan demikian diperoleh pengetahuan terkait hukum administrasi TUN, bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tercakup dalam undang-undang ini, antara lain: Presiden, Menteri, Pimpinan, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Gubernur, Jaksa Agung, dan para pejabat struktural di lingkungan pemerintahan yang telah melaksanakan kewajibannya dalam hal pembuatan kebijakan dan teknis di masyarakat atau juga bisa kegiatan yang bersifat eksekutif. Bagi Pejabat TUN yang sudah mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara apabila

keputusan tersebut merugikan khalayak atau segelintir orang dapat diajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Penjelasan terkait Keputusan Tata Usaha Negara merupakan suatu penetapan tertulis. Istilah penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan. Jadi bukan bentuk formalnya. Istilah yang digunakan dalam bentuk tertulis dimaksudkan untuk memudahkan pembuktian. Tidak menutup kemungkinan di masa yang akan datang dilakukan gugatan atas Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat TUN, sehingga, dapat teradministrasi dengan baik. Dalam hal tersebut dianggap sepele namun bisa dan mungkin saja terjadi apabila Pejabat lalai dalam hal kewajiban administrasi. Ada satu contoh yang cukup menarik dalam buku “Perkembangan Peradilan Tata usaha Negara dan Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Dilihat Dari Beberapa Sudut Pandang”, yang menuliskan terkait Kasus di Pengadilan Tata usaha Negara Jakarta yang pernah memeriksa perkara Sengketa Tata Usaha Negara Nomor 04/PTUN-JKT/1991 sebagai akibat dikeluarkannya suatu undangan, artinya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan timbulnya sengketa Tata Usaha Negara tersebut berupa undangan<sup>6</sup>.

Namun cukup disesalkan perkara yang sudah mendapatkan nomor perkara dan siap disidangkan tersebut dilakukan perdamaian antara penggugat dan tergugat, sehingga sengketa Tata Usaha Negara yang dimaksud dicoret sebagai perkara sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, yang tidak diketahui putusan akhirnya dari PTUN tersebut. Contoh yang lain misalnya Memo atau nota berupa keputusan dalam lembar

---

<sup>6</sup> Perkembangan Peradilan Tata usaha Negara dan Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Dilihat Dari Beberapa Sudut Pandang, hlm 391

disposisi, telah dapat dianggap memenuhi syarat sebagai penetapan tertulis.

Keputusan Tata Usaha Negara harus bersifat konkrit, dalam arti obyek yang diputuskan tidak abstrak, namun berwujud, jelas, atau dapat dikategorikan misalnya izin usaha, izin pemilikan tanah, izin mendirikan bangunan, pengangkatan pegawai dan sebagainya. Walaupun Keputusan Tata usaha tersebut bersifat massal, namun perlu untuk mengetahui kepada siapa saja keputusan tersebut ditujukan<sup>7</sup>. Selanjutnya, bahwa Keputusan Tata usaha Negara harus bersifat individual, artinya menunjuk secara jelas manusia atau badan hukum perdata yang dituju. Dengan demikian tidak ditujukan kepada umum, atau khalayak misalnya penduduk desa atau warga RT. Tetapi tertentu, baik alamat maupun hal yang dituju, dalam arti tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju.

Kemudian, Keputusan Tata Usaha Negara harus bersifat final, artinya sudah definitif, dengan sifat keputusan yang sudah final dapat menimbulkan hak dan atau kewajiban, sebagai akibat hukumnya. Bahkan akibat hukumnya yang ditimbulkan hak dan kewajiban, sebagai akibat hukumnya. Bahkan akibat hukum yang ditimbulkannya itu belum memenuhi atau tidak memenuhi harapan kepada yang menerima Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, karena hal itulah yang kemudian menimbulkan Sengketa Tata Usaha Negara dan yang dirugikan dapat mengajukan gugatan Tata Usaha Negara. Dikatakan belum final, dalam hal “keputusan”, itu masih memerlukan persetujuan dari instansi lain. Dikarenakan masih memerlukan persetujuan dari instansi lain yang dikatakan belum final.

---

<sup>7</sup> Bahan ajar Bambang Soebiyantoro Hakim PTUN Semarang Tahun 2015 terkait Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.

Secara garis besar, perbedaan karakter hukum keputusan fiktif positif dan keputusan fiktif negatif tertuang dalam bagan berikut.

**Tabel 1**

<b>No</b>	<b>Keputusan Fiktif Negatif Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Peratun</b>	<b>Keputusan Fiktif Positif Berdasarkan psal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan</b>
1	Prinsipnya jika permohonan tidak dijawab padahal hal tersebut merupakan kewajiban Badan atau Pejabat TUN, maka permohonan dianggap ditolak	Prinsipnya jika permohonan tidak dijawab oleh Badan atau Pejabat pemerintahan, maka permohonan dianggap dikabulkan
2	Tenggang waktu untuk menjawab permohonan sesuai dengan aturan dasar. Jika tidak diatur maka 4 (empat) bulan sejak diterimanya permohonan secara lengkap tidak dijawab, dianggap mengeluarkan keputusan penolakan	Tenggang waktu untuk menjawab permohonan sesuai dengan aturan dasar. Jika tidak diatur, maka dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap tidak menetapkan dan/ atau melakukan keputusan dan/ atau tindakan, maka permohonan dianggap dikabulkan
3	Berlaku tenggang waktu pengajuan gugatan dimulai 90 (Sembilan puluh) hari sejak terlewatnya jangka waktu sesuai aturan dasar atau sejak terlewatnya 4 (empat) bulan dari diterimanya permohonan yang tidak dijawab	Berlaku tenggang waktu pengajuan Permohonan dimulai 1 (satu) hari sampai dengan 90 (sembilan puluh) hari sejak terlewatnya jangka waktu sesuai aturan dasar atau sejak terlewatnya 10 (sepuluh) hari kerja dari permohonan yang tidak dijawab
4	Untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan yang sudah lengkap, diajukan gugatan ke PTUN	Untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan yang sudah lengkap, diajukan permohonan ke

		PTUN
5	Hukum acara yang diterapkan dengan acara biasa sesuai Undang-Undang Peratun	Hukum acara yang diterapkan sesuai Perma langsung pada pokok permohonan, tanpa pemeriksaan persiapan, replik, dan duplik serta harus diputus paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan
6	Terhadap putusan PTUN dapat diajukan upaya hukum	Putusan PTUN bersifat final dan mengikat
7	Saat pendaftaran gugatan dilampiri bukti pembayaran biaya proses (panjer), salinan gugatan, surat kuasa, fotokopi kartu advokat dan Berita Acara Sumpah (jika menggunakan kuasa hukum)	Saat pendaftaran permohonan dilampiri fotokopi KTP (jika orang), fotokopi akta pendirian (jika badan hukum perdata), bukti surat permohonan yang lengkap, daftar calon saksi/ahli, daftar bukti lain, surat kuasa, fotokopi kartu advokat dan Berita Acara Sumpah (jika menggunakan kuasa hukum)
8	Pembayaran biaya proses/panjer sebelum gugatan didaftarkan.	Pembayaran biaya proses/panjer setelah berkas dinyatakan lengkap
9	Dalam proses berperkara dimungkinkan intervensi namun tidak “mengacaukan” hukum acara	Dalam proses berperkara, tidak terlarang intervensi, namun akan merubah jadwal persidangan yang telah ditetapkan

Sumber: Buku Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara oleh Tri Cahya Indra Permana

## **F. Konstruksi KTUN di UU Administrasi Pemerintahan**

Konstruksi terkait definisi KTUN yang terdapat dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan arah paradigma terkait pelayanan publik dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan telah berubah haluan 180 derajat, terutama berkaitan dengan alih teknologi yang semakin cepat, menuntut dibukanya ruang akses informasi seluas-luasnya. Tugas-tugas pemerintahan yang semakin kompleks, baik mengenai sifat pekerjaannya, jenis tugasnya maupun mengenai orang-orang yang melaksanakannya. Adanya kebutuhan dalam penetapan standar layanan minimal dalam penyelenggaraan administrasi negara sehari-hari dan kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat sebagai pengguna layanan yang diberikan oleh pelaksana administrasi negara.

Hal-hal tersebut menuntut aturan-aturan baru yang dapat mengakomodir, menjadi landasan hukum bertindak setiap aparatur administrasi pemerintah. Adanya tumpang tindih kewenangan yang sering kali terjadi diantara Badan atau Pejabat Administrasi Negara. Oleh karena itu, hubungan hukum antara penyelenggara administrasi negara dan masyarakat perlu diatur dengan tegas sehingga masing-masing pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing dalam menjalankan kewenangannya<sup>8</sup>. Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi:

“Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang

---

<sup>8</sup> Artikel resmi Kementerian Hukum dan HAM terkait Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Terhadap Peradilan Tata Usaha Negara dikutip pada laman <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-adm-negara/2942-undang-undang-administrasi-pemerintahan-terhadap-peradilan-tata-usaha-negara.html>



dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

Pasal ini memberikan makna yang luas untuk ranah dari KTUN, dimana memberikan 3 kriteria dari Keputusan TUN itu sendiri berupa ketetapan tertulis yang dikeluarkan, Badan atau Pejabat Pemerintahan dan ketetapan tersebut dalam rangka Penyelenggaraan Pemerintahan. Bila dilihat maka penjabarannya lebih banyak daripada yang tertuang pada undang-undang administrasi pemerintahan. Semakin sedikit penjelasan yang dituangkan dalam undang-undang, maka penafsirannya semakin luas. Ada tiga poin yang menjadi titik pusat dalam kajian penjelasan pasal tersebut.

- a Adanya seseorang/orang atau Badan Hukum Perdata
- b Pejabat Tata Usaha Negara, baik di Pusat maupun di daerah
- c Adanya Keputusan Tata usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang - undangan

Perubahan signifikan mengenai konstruksi definisi KTUN dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan akan memperluas makna KTUN tersebut. Definisi sebuah KTUN hanya menggunakan kriteria berupa ketetapan tertulis, dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan dan ketetapan tersebut dikeluarkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Dibanding definisi KTUN yang diatur dalam Undang-Undang PTUN, memberikan kriteria yang lebih sempit. Sebuah KTUN harus memenuhi unsur konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dengan adanya definisi yang lebih luas dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, kriteria KTUN dalam UU PTUN menjadi tidak relevan lagi. Namun dalam Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menunjukkan

kriteria KTUN yang diatur dalam Undang-Undang PTUN masih diakui eksistensinya sepanjang diberikan pemaknaan yang lebih luas terhadap makna KTUN.

Pasal 87 yang berbunyi:

“Dengan berlakunya undang-undang ini, 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 factual; b. Keputusan badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislative, yudikatif, dan penyelenggaraan 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 masyarakat

Dari bunyi pasal di atas, terlihat bahwa penetapan tertulis dalam undang-undang peratun yang direvitalisasi dalam undang-undang Administrasi Pemerintahan menjadi bentuk yang tidak sekedar tindakan formal dalam bentuk tulisan, namun sebuah penetapan juga harus dimaknai dalam bentuk “tindakan factual”, meskipun tidak dalam bentuk tertulis. Penetapan tertulis dalam Undang-Undang Peratun harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a Bentuk penetapan itu harus tertulis
- b Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN
- c Berisi tindakan hukum TUN
- d Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- e Bersifat konkret, individual, dan final

f Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata<sup>9</sup>

Artinya pejabat TUN dapat dikatakan telah mengeluarkan sebuah penetapan tidak hanya sekedar dilihat dari adanya tindakan hukum dalam bentuk terbitnya sebuah *beschikking*, akan tetapi pemaknaan juga dimaknai dalam bentuk dan atau tindakan faktual. Secara teoritis, tindakan faktual selama ini dipahami bukan bagian dari tindakan hukum pemerintah, namun merupakan tindakan faktual yang dilakukan tanpa atau memiliki dasar hukum. Tertuang dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan bahwa, "Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan". Penulis sependapat dengan pendapat Bapak Hery Abduh<sup>10</sup>, yang mana beliau saat ini sebagai Hakim PTUN di Samarinda, beliau mengutarakan bahwa seharusnya di dalam Pasal 87 dirumuskannya tindakan sebagaimana Pasal 1 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, namun keyakinan saya yang dimaksudkan tindakan faktual itu sama dengan tindakan yang pengertiannya diatur di Pasal 1 UU AP.

Tindakan faktual sebagai bagian dari KTUN sebagai obyek gugatan dalam sengketa TUN, dimana merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari adanya ketentuan tentang Diskresi yang diatur dalam Pasal 22 sampai Pasal 32 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 1

---

<sup>9</sup> Indroharto. Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993. Hlm. 163 dikutip oleh laman resmi kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-adm-negara/2942-undang-undang-administrasi-pemerintahan-terhadap-peradilan-tata-usaha-negara.html>

<sup>10</sup> Diskusi dengan Bapak Hery Abduh, Hakim PTUN Samarinda.

ayat (9) disebutkan bahwa diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan ruang bagi pejabat TUN untuk menerbitkan diskresi. Persoalannya muncul ketika dihadapkan pada pengujian diskresi yang dilakukan oleh pejabat TUN. Kriteria KTUN versi undang-undang Peratun, lingkup kewenangan PTUN hanya terbatas pada pengujian terhadap KTUN. Disinilah salah satu poin penting dalam harmonisasi undang-undang administrasi pemerintahan.

Keputusan Badan dan/atau Pejabat TUN di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memperluas sumber terbitnya KTUN yang berpotensi menjadi sengketa di PTUN. Selama ini berdasarkan Pasal 2 huruf e Undang-Undang PTUN, hanya terdapat satu sumber KTUN yang dikecualikan yakni KTUN mengenai Tata Usaha Tentara Nasional Indonesia (TNI). Pada perkembangannya, tata usaha TNI saat ini sepenuhnya berada di lingkungan eksekutif, baik yang dikoordinasikan melalui Kementerian Pertahanan maupun Markas Besar TNI di bawah komando Panglima TNI. Terlebih lagi belum adanya wadah untuk mengakomodir sengketa tata usaha militer. Pengadilan Tata Usaha Militer sampai saat ini belum berfungsi sebagaimana mestinya.

Ruang lingkup KTUN yang mencakup lingkup eksekutif, legislative, dan yudikatif, sementara TNI murni di bawah kekuasaan eksekutif yang bergerak dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang pertahanan, maka

setiap KTUN yang terbit dalam pengelolaan tata usahanya harus dimaknai sebagai sebuah KTUN yang dapat disengketakan di PTUN. Hal ini membuka tirai eksklusivitas dalam TNI yang sejatinya dalam negara demokrasi, tidak semestinya terdapat unsur-unsur yang tidak dapat tersentuh oleh hukum

Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang PTUN, makna menimbulkan akibat hukum dapat ditelusuri oleh adanya kerugian hukum. Dalam pengujian sengketa, Hakim PTUN dalam mengkonstruksi kerugian hukum berdasarkan adanya fakta kerugian hukum yang langsung, berdasarkan asas kausalitas dan menimbulkan kerugian yang nyata. Adanya kerugian langsung dan nyata dapat ditelusuri apabila KTUN yang dipersoalkan tersebut memiliki hubungan hukum dengan orang atau badan hukum perdata. Namun dengan adanya klausul “berpotensi menimbulkan akibat hukum” menyebabkan adanya perluasan makna terhadap legal standing orang atau badan hukum perdata yang akan menggugat di PTUN yang kerugiannya belum nyata sekalipun telah dapat digugat di PTUN.

Klausul keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat, menambah makna baru dari individual dalam kriteria sebuah KTUN dan memperluas peluang legal standing warga masyarakat atau kelompok dalam mengajukan gugatan di PTUN. Hilangnya redaksi “individual” dalam Pasal 1 ayat (7) dan Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, dalam konteks pengujian KTUN di PTUN, maka pemaknaan KTUN sebagai sebuah keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat sangat relevan dengan asas yang berlaku terhadap pemberlakuan putusan PTUN yakni asas erga omnes (asas yang menegaskan putusan Peradilan Administratif bersifat mengikat secara publik tidak hanya dengan pihak-pihak yang terkait langsung dengan sebuah perkara atau KTUN).

Konsekuensi logis penerapan asas *erga omnes* ini terhadap pemberlakuan putusan PTUN adalah kriteria KTUN yang dapat digugat adalah Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, maka pihak yang berpeluang menggugat sebuah KTUN tidak hanya individu tertentu yang terkait langsung dengan sebuah KTUN, namun publik secara luas yang berpotensi mengalami akibat hukum terhadap terbitnya sebuah KTUN juga berpeluang untuk mengajukan gugatan ke PTUN.



# SENGKETA TUN DALAM BERBAGAI PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN



Negara merupakan suatu organisasi yang pengaturannya sangat besar dan pelik, dimana dibentuk oleh hukum public, terdiri dari berbagai lembaga hukum publik, Instansi pemerintah, daerah, wilayah, yang menjalankan regulasi yang ada dalam undang-undang. Lembaga hukum publik tersebut menurut peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dapat melakukan perbuatan atau tindakan hukum. Yang diberlakukan dalam masyarakat, wewenang yang didapat oleh lembaga tersebut dapat dilaksanakan sesuai kebijaksanaannya yang ditentukan sendiri, termasuk keputusan. Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh masing masing instansi pemerintah sah dan berkekuatan hukum apabila Keputusan tersebut telah diterbitkan dan telah melalui pengkajian yang mendalam.



Saat ini, ada sebagian keputusan dari pejabat TUN dalam masyarakat akibat pengkajian yang tidak mendalam menimbulkan keresahan masyarakat, misalnya Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/6 Tahun 2017 tentang izin lingkungan kegiatan Penambangan dan Pembangunan Pabrik Semen PT. Semen Indonesia di Kabupaten Rembang. Masyarakat dalam hal ini sebagai pencari keadilan berwenang untuk menuntut apabila dengan adanya keputusan tersebut merasa dirugikan.

Victor Situmorang dan Soedibyo menyatakan bahwa pengamatan selama ini kemungkinan besar bidang-bidang yang banyak menimbulkan perkara-perkara tata usaha negara adalah

- 1 Perizinan (dispensasi, lisensi, konsesi, izin)
- 2 Masalah kepegawaian negeri (kenaikan pangkat, ganti rugi jabatan, perlakuan tidak adil, dan lain-lain)
- 3 Masalah keuangan negara (kekeliruan pembukuan, kekeliruan hutang, kekeliruan pertanggungjawaban, dan lain-lain)

#### **A. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara<sup>1</sup>**

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang mengatur tentang manajemen kepegawaian negara yang disusun berdasarkan kerangka pemikiran bahwa pegawai sebagai individu dan sebagai korp adalah bagian integral dari pemerintahan negara. Undang -Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN merupakan profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan,

---

<sup>1</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara

dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*), serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat<sup>2</sup>.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah membawa paradigma baru dalam penanganan sengketa administrasi di pemerintahan, khususnya sengketa tata usaha negara, dimana harus menempuh upaya banding administrasi terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan<sup>3</sup>. Pengaturan dari UU AP lebih mengarah pada hukum materiil yang mana teknis peradilan yang diatur terbatas. Namun, undang-undang Administrasi Pemerintahan telah mengubah pula kompetensi absolut pengadilan, bahkan mengubah beberapa hal mengenai hukum acara yang berlaku di Peradilan Tata Usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian.

“Paradigma Baru” tersebut sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 76 ayat (3) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan, “dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh atasan pejabat, warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan”. Ranah pengadilan yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 18 Undang-Undang

---

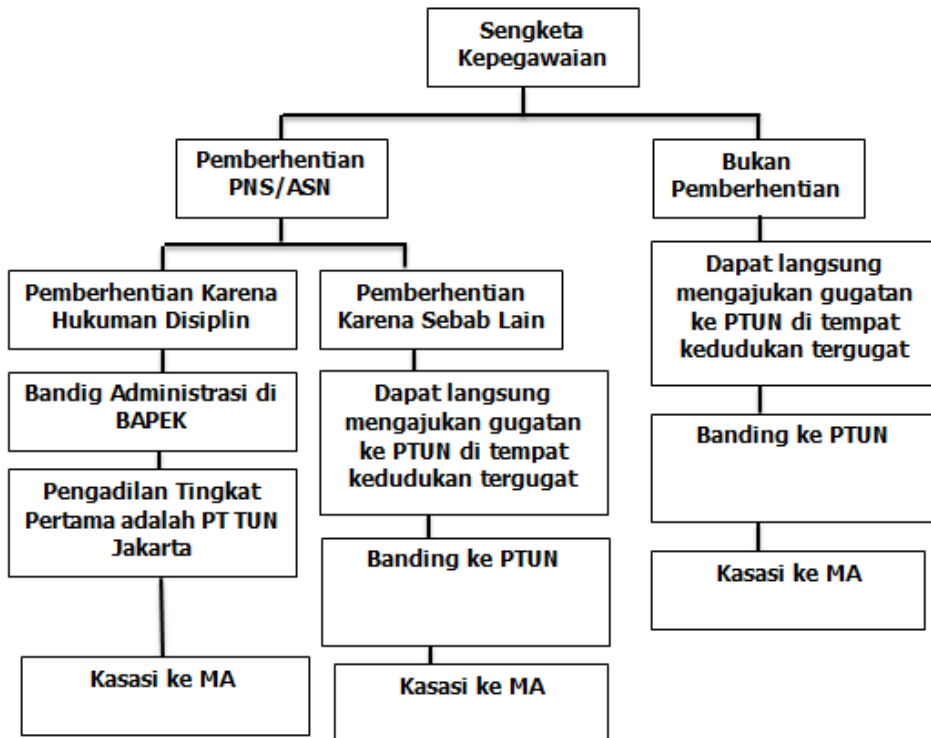
<sup>2</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>3</sup> Tri Cahya Indra Permana. Rekonstruksi Penanganan Sengketa Kepegawaian Pada Peradilan Tata Usaha Negara. Jurnal Varia Peradilan No.374 Januari 2017. hlm. 120

Administrasi Pemerintahan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Mekanisme kewenangan pengadilan TUN untuk menyelesaikan masalah kepegawaian sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 47, bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara dan Pasal 48 ayat (1) Dalam hal suatu badan atau Pejabat Tata usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif Sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau administratif yang tersedia. (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan yang telah digunakan. Berikut alur yang ada dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian.

**Gambar. 4 Alur Penyelesaian Sengketa Kepegawaian**



Sumber: Tri Cahya Indra Permana. Rekonstruksi Penanganan Sengketa Kepegawaian Pada Peradilan Tata Usaha Negara. Jurnal Varia Peradilan No.374 Januari 2017

Hukuman disiplin sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 yang semula pengadilan tingkat pertama yang berwenang secara absolut adalah PT TUN (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) Jakarta menjadi kewenangan absolut PTUN Jakarta jika yang didudukkan sebagai tergugat masih Badan Pertimbangan Kepegawaian atau PTUN di seluruh Indonesia jika kelak yang menjadi tergugat adalah pejabat yang menerbitkan keputusan

Regulasi yang ada dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara<sup>4</sup> sesuai dengan

<sup>4</sup> Putusan ptun Pekanbaru

Pasal 129 berbunyi “(1) sengketa Pegawai Aparatur Sipil Negara diselesaikan melalui upaya administratif. (2) upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif. (3) keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada Pejabat yang berwenang menghukum. (4) Banding administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diajukan kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. (5)Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administrative dan badan Aparatur Sipil Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Keberatan dan banding administrasi merupakan satu sistem dalam penyelesaian sengketa ASN melalui Upaya Administrasi sehingga baik keberatan maupun banding administrasi dapat dilaksanakan apabila syarat didalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tersebut terpenuhi<sup>5</sup>.

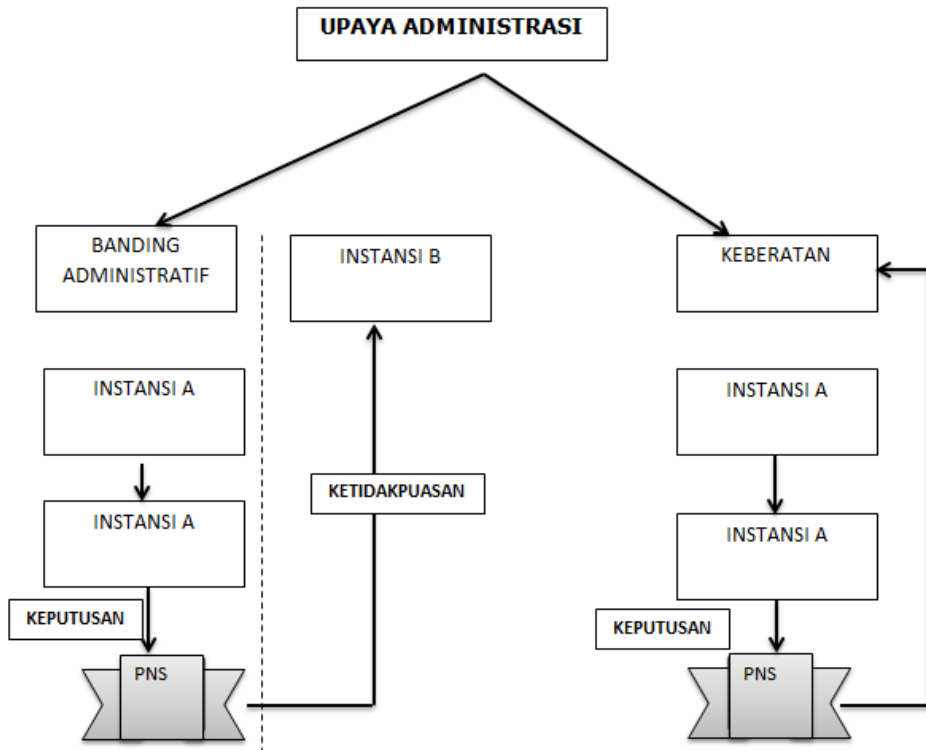
Banding administratif dimaksudkan sebagai upaya atau prosedur yang harus ditempuh dalam hal seorang Pegawai Negeri Sipil merasa tidak puas terhadap Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Kepegawaian, yang penyelesaiannya dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang telah mengeluarkan keputusan tersebut. Sebaliknya istilah keberatan memiliki beberapa perbedaan dimana merupakan upaya atau prosedur yang harus ditempuh dalam hal seorang Pegawai Negeri Sipil merasa tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian, yang penyelesaiannya dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang telah mengeluarkan

---

<sup>5</sup> Diskusi dengan Bapak Heri Abduh (Hakim PTUN Samarinda)

keputusan tersebut<sup>6</sup>. Upaya administrative tersebut dapat digambarkan sesuai dengan gambar di bawah ini:

**Gambar. 5 Alur Upaya Administratif Sengketa Kepegawaian**



Sumber: Alur Upaya Administrasi dari Sengketa Kepegawaian

Berikut tabel tingkat dan jenis hukuman disiplin sesuai dengan Pasal 7 PP No. 53 Tahun 2010.

<sup>6</sup> Soengeng Prijodarminto. Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian Dari Sengketa Tata Usaha Negara. (Jakarta: Pradnya Paramita, 1993), hlm. 63-65.

**Tabel 2. Tingkatan jenis hukuman dalam Sengketa Kepegawaian**

<b>Tingkat Ringan</b>	<b>Tingkat Sedang</b>	<b>Tingkat Berat</b>
a. Teguran Lisan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu)tahun ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga)tahun;</li> </ul>
b. Teguran tertulis;dan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun;dan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;</li> </ul>
c. Pernyataan tidak puas secara tertulis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1(satu) tahun.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembebasan dari jabatan;</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS;dan</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS</li> </ul>

Sumber: Sosialisasi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Hingga saat ini belum ada Peraturan Pemerintah yang mengatur upaya administratif dan badan pertimbangan ASN,

serta hingga saat ini juga belum ada Badan Pertimbangan ASN. Badan Pertimbangan ASN berbeda dengan Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) meskipun namanya hampir sama. Perbedaan kelembagaan ini berimplikasi pada kewenangan atributif yang dimiliki Badan Pertimbangan ASN sehingga tidak dapat ditafsirkan lain, karena saat ini ada kekosongan hukum terkait penyelesaian sengketa Pegawai ASN, maka Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan pasal 47 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

### **Badan Pertimbangan Kepegawaian**

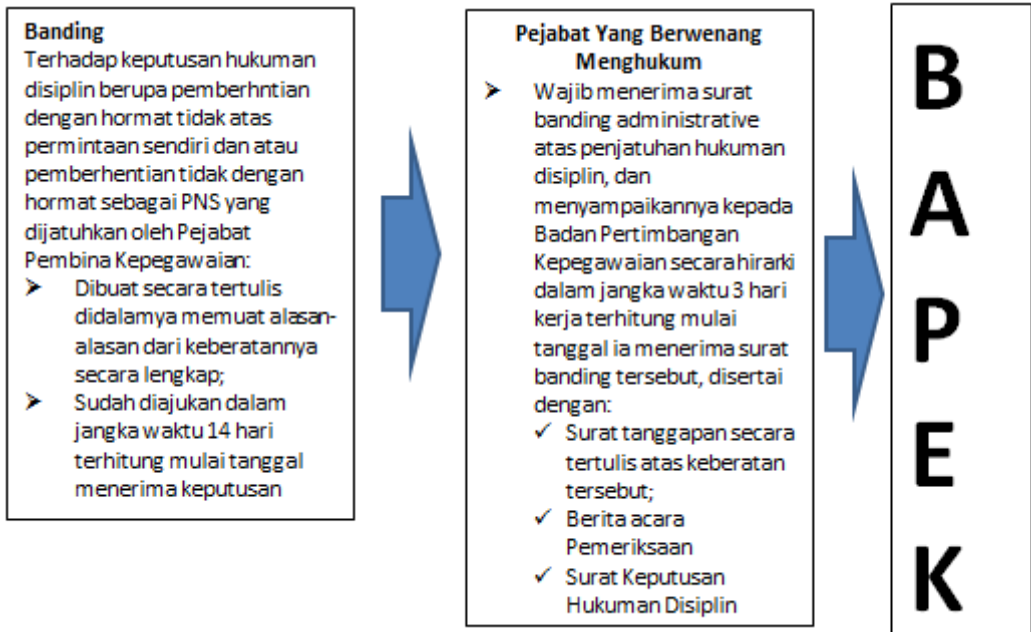
Lembaga ini dikenal pertama kali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Bab IV, Pasal 23 dan 24 Badan Pertimbangan Kepegawaian atau terkenal dengan singkatan BAPEK, dimaksudkan sebagai Badan yang wajib mengambil keputusan mengenai keberatan yang diajukan oleh seorang Pegawai Negeri Sipil yang berpangkat Pembina Golongan IV/a ke bawah. Terkait upaya administrasi berupa banding administrasi ke Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), hanyalah terdapat dua jenis sengketa sebagaimana disebutkan dalam gambar di atas yaitu pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat<sup>7</sup> sebagai pegawai negeri sipil yang diakibatkan karena hukuman disiplin

---

<sup>7</sup> *Ibid.* hlm. 67



**Gambar 6 banding administrasi**



Sumber: Artikel terkait Sosialisasi PP 53 Tahun 2010

Hasil yang didapatkan melalui Badan Pertimbangan Kepegawaian jika banding administrasi dikabulkan menyebabkan pembatalan atau merubah hukuman disiplin PNS menjadi lebih ringan, maka Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan SK pemberhentian PNS/ASN harus mematuhi. Dampak negatif dari penanganan perkara terhadap pemberhentian PNS/ASN karena jalannya proses yang harus ditempuh relative panjang. Panjangnya proses berperkara di Peradilan Tata Usaha Negara yang semula dua tingkat, yaitu PT TUN dan MA. Sedangkan, dampak positifnya adalah akan muncul apabila kelak terhadap pemberhentian PNS terkait hukuman disiplin tidak lagi mendudukkan BAPEK sebagai tergugat melainkan Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan SK pemberhentianlah yang dijadikan sebagai Tergugat. Dengan menjadikan Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan SK sebagai

tergugat, maka gugatan diajukan di PTUN di tempat kedudukan tergugat yang tentunya juga relatif lebih dekat dengan tempat tinggal penggugat.

Contoh objek sengketa yang dimohonkan batal atau tidak sah dalam perkara ini adalah Surat Keputusan Bupati Siak Nomor: 518/HK/KPTS/2015 tentang Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri Sebagai Pegawai Negeri Sipil

## **B. Undang-Undang Partai Politik**

Sesuai dengan ketentuan yang terdapat pada Pasal 53 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi sebagai berikut:

“Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usah Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi”.

Ayat (2) berbunyi:

“Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:

- a Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana diaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk

tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;

- c Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Dengan mengacu pada ketentuan yang terdapat pada Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, maka dapat diketahui adanya kepentingan hukum penggugat dalam hal ini yaitu pengurus atau anggota partai politik, sehubungan dengan diterbitkannya obyek sengketa *a quo*, dapat mengajukan gugatan ke pengadilan. Tergugat dalam hal ini merupakan Pihak yang mengeluarkan Keputusan yang menjadi obyek dari penggugat. Sebelum masuk ranah perselisihan partai politik, perlu untuk mengetahui definisi dari Partai Politik jo Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Undang-Undang Partai Politik), sebagai berikut

“Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Namun dalam hal adanya sengketa yang terjadi dalam maupun luar partai politik, telah dijelaskan dalam undang-

undang partai politik, “Yang dimaksud dengan “Perselisihan Partai Politik”, meliputi antara lain: (1) perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan; (2) pelanggaran terhadap hak anggota Partai Politik; (3) pemecatan tanpa alasan yang jelas; (4) penyalahgunaan kewenangan; (5) pertanggungjawaban keuangan, dan/atau (6) keberatan terhadap Keputusan Partai Politik”. Permasalahan yang timbul dalam ranah partai politik memiliki pilihan penyelesaian, melalui mahkamah partai dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam hal administrasi. Pasal 8 Undang-Undang Partai Politik yang menyatakan sebagai berikut:

“Dalam hal terjadi perselisihan Partai Politik, pengesahan perubahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat 2 tidak dapat dilakukan oleh Menteri”.

Dari pasal di atas, penyelesaian hukum yang konkrit dalam menangani sengketa partai politik memiliki persinggungan dengan politik itu sendiri, menurut penulis hal ini perlu ada kesadaran dalam berpolitik dengan menempatkan tupoksi (tugas, pokok dan fungsi) dari instansi terkait untuk ikut campur dalam permasalahan partai, karena entitas bagi Pejabat yang diambil dari partai politik perlu untuk bisa menempatkan diri dalam urusan pemerintahan.

Dalam hal permintaan Permohonan penundaan pelaksanaan keputusan objek sengketa sesuai dengan Pasal 67 UU PTUN ayat (2) berbunyi:

“penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ayat (4) berbunyi:

Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2):

- a Dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan, jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan;
- b Tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Dalam hal keorganisasian partai politik perlu dibentuk adanya badan hukum yang mana sebagai subyek hukum yang telah mendapat pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Salah satu fungsi yang urgen untuk dilakukan adalah pendaftaran partai politik yang harus melalui beberapa tahapan. Pendaftaran disini berisi pendaftaran pendirian dan pembentukan partai politik untuk mendapatkan pengesahan sebagai badan hukum partai politik. Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 37 Tahun 2015 tentang tata cara pendaftaran pendiri badan hukum, perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, serta pergantian kepengurusan partai politik, menjelaskan bahwa syarat yang harus terpenuhi guna dapat didaftarkan menjadi badan hukum partai politik, antara lain

- a Akta notaris pendirian partai politik
- b Nama, lambing, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambing, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh partai politik lain sesuai dngan ketentuan perauran perundang-undangan;

- c Kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima per seratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh per seratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan.
- d Kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum;
- e Rekening atas nama partai politik; dan
- f Tanda bukti pembayaran biaya permohonan melalui bank persepsi.

Tahapan di atas merupakan alur pendaftaran badan hukum partai politik. Terkait pendaftaran partai politik tertuang dalam butir Pasal 3 yang menyatakan bahwa:

- 1) Permohonan Pendaftaran Partai Politik diajukan kepada Menteri oleh ketua umum dan sekretaris jenderal atau sebutan lain pada kepengurusan partai politik.
- 2) Pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mengisi formulir yang paling sedikit memuat:
  - a Nama pemohon/kuasanya
  - b Waktu dan tanggal permohonan
  - c Nama partai politik
  - d Nama pengurus/pimpinan pusat Partai Politik; dan
  - e Alamat tetap sekretariat daerah
- 3) Selain mengisi formulir sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon juga harus melampirkan dokumen:
  - a Akta Notaris pendirian Partai Politik yang bermaterai cukup;

- b Nama, lambing, atau tanda gambar Partai Politik sebanyak dua rangkap asli dan lima rangkap fotokopi;
- c Daftar kepengurusan pada tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota disertai dengan fotokopi kartu tanda penduduk yang telah dilegalisir oleh pejabat yang berwenang;
- d Surat keterangan dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik kabupaten/kota yang menyatakan kepengurusan tersebut telah dilaporkan keberadaannya;
- e Surat keterangan domisili kantor Partai Politik baik yang berada di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota yang diterbitkan oleh Lurah/Kepala Desa atau dengan nama lainnya
- f Bukti sah status kantor berupa sertifikat, perjanjian sewa menyewa, perjanjian pinjam pakai, atau perjanjian lain yang berlaku sampai dengan tahapan pemilihan umum terakhir;
- g Surat pernyataan dari pendiri atau pengurus Partai Politik yang menyatakan bahwa yang bersangkutan benar sebagai pendiri atau pengurus Partai Politik dan tidak menjadi pendiri, pengurus, atau anggota dari Partai Politik lain;
- h Surat keterangan dari bank yang membuktikan rekening Partai Politik; dan
- i Bukti pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak.

- 4) Dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi milik negara dan dikelola oleh Menteri serta diperlakukan secara rahasia.
- 5) Permohonan yang telah diajukan kepada Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat ditarik kembali.

Artinya dalam mendapatkan keputusan yang a quo perlu mematuhi amanat perundang-undangan yang berlaku, misalnya kasus yang terjadi pada Partai Persatuan Pembangunan terkait Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH-07.AH.11.01 Tahun 2014, pada tanggal 28 Oktober 2014 Tentang Pengesahan Perubahan Susunan Kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Persatuan Pembangunan (DPP PPP). Bahwa sengketa ini<sup>8</sup> merupakan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, baik sari segi objek dan subyek gugatan maupun pokok permasalahan yang dipersoalkan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 8, Pasal 1 angka 9, Pasal 1 angka 10 dan Pasal 47 serta Pasal 53 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah beberapa kali dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga Peradilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa ini.

### C. Undang-Undang Pemilu

Penyelesaian perkara pemilu dapat diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 Pasal 2, bahwa” Mahkamah Agung berwenang menerima, memeriksa,

---

<sup>8</sup> Putusan PTUN Jakarta Nomor 504 K/TUN/2015



mengadili dan memutus perselisihan pelanggaran administrative pemilihan umum”. Hal ini berarti bahwa peran Peradilan Tata Usaha Negara mengalami penguatan sejak berkembangnya sistem kamar yang terjadi di Mahkamah Agung. Persyaratan obyek permohonan Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum yang terdapat pada Pasal 1 ayat (13) merupakan Keputusan KPU tentang sanksi administratif pembatalan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota atau Keputusan KPU tentang sanksi administrasi pembatalan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang diambil berdasarkan putusan Bawaslu, sebagaimana dimaksud Pasal 463 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Pemilihan Umum memiliki substansi yang lengkap dalam hal pencegahan maupun penindakan terkait sengketa pemilu, terdiri dari<sup>9</sup>:

- 1 Buku ke-1 (satu) mengenai Ketentuan Umum, terdiri dari 2 (dua) bab dan 5 (lima) pasal;
- 2 Buku ke-2 (dua) mengenai Penyelenggaraan Pemilu, terdiri dari 3 (tiga) bab dan 161 (seratus enam puluh satu) pasal;
- 3 Buku ke-3 (tiga) mengenai Pelaksanaan Pemilu, terdiri dari 18 (delapan belas) bab dan 287 (dua ratus delapan puluh tujuh) pasal;
- 4 Buku ke-4 (empat) mengenai pelanggaran Pemilu, sengketa proses Pemilu, dan Perselisihan Hasil Pemilu terdiri dari 3 (tiga) bab dan 22 Pasal;

---

<sup>9</sup> Hasyim Asy'ari. Power Point Berjudul Kerangka Hukum Pemilu 2019 yang disampaikan sat Pusdiklat Balitbang Diklat Kumdil MA-RI di Bogor, 21 November 2017.

- 5 Buku ke-5 (lima) mengenai Tindak Pidana Pemilu, terdiri dari 2 (dua) bab dan 79 (tujuh puluh Sembilan) pasal;
- 6 Buku ke-6 (enam) mengenai penutup, terdiri dari 3 (tiga) bab dan 19 (Sembilan belas) pasal.

Kandungan yang ada dalam undang-undang pemilu memiliki tahapan yang harus dilalui oleh para calon kepala daerah, pemilihan gubernur dan Pilpres, antara lain

- a Perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu;
- b Pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih
- c Pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu;
- d Penetapan Peserta Pemilu;
- e Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
- f Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- g Masa kampanye;
- h Masa tenang;
- i Pemungutan dan penghitungan suara;
- j Penetapan hasil pemilu; dan
- k Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Pihak yang berperkara dalam sengketa tersebut, terdiri dari Pemohon dan Termohon. Pemohon merupakan Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota atau Pasangan calon presiden dan Wakil Presiden, yang dikenai sanksi administrative pembatalan berdasarkan keputusan KPU tentang pembatalan sebagai calon. Disisi lain, termohon dalam hal ini adalah yang

mengeluarkan obyek permohonan. Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh Pemohon atas kuasanya yang memuat:

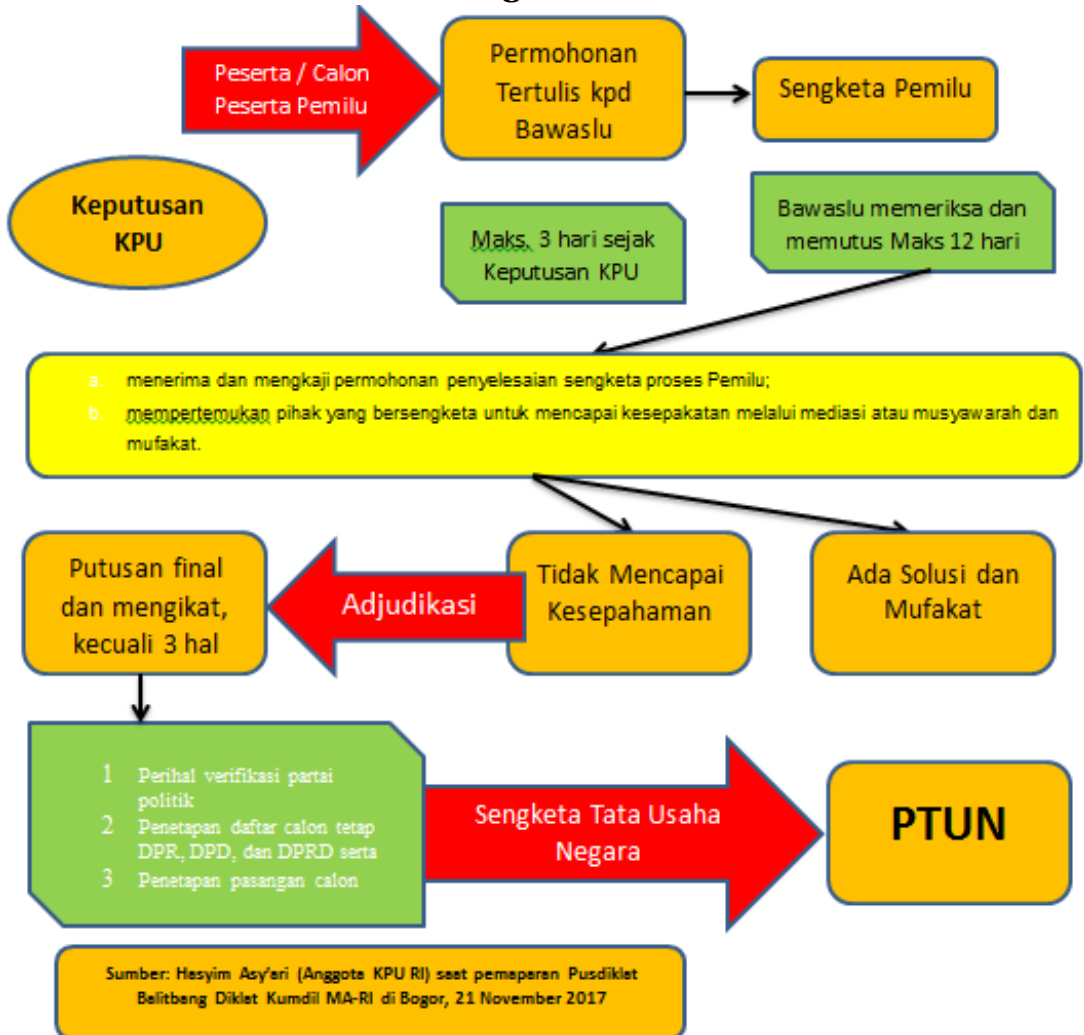
- a Identitas pemohon meliputi
  - 1 Nama
  - 2 Kewarganegaraan
  - 3 Tempat tinggal
  - 4 Pekerjaan pemohon
  - 5 Identitas kuasanya apabila diwakili kuasa; dan
  - 6 Alamat surat elektronik dan nomor telepon
- b Identitas termohon meliputi
  - 1 Nama jabatan; dan
  - 2 Tempat kedudukan
- c Penyebutan secara lengkap dan jelas objek Permohonan;
- d Kedudukan hukum (legal standing) Pemohon;
- e Tenggang waktu pengajuan permohonan
- f Alasan-alasan Permohonan berupa fakta-fakta dan pelanggaran hukum administrasi yang dilakukan Termohon dari aspek kewenangan, prosedur dan/atau substansi berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik;
- g Hal-hal yang dapat dimohonkan untuk diputus:
  - 1 Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
  - 2 Menyatakan batal objek permohonan
  - 3 Memerintahkan Termohon untuk mencabut objek Permohonan tersebut;
  - 4 Memerintahkan Termohon untuk menerbitkan keputusan tentang penetapan Pemohon sebagai Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten//Kota atau Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden; dan

5 Perintah membayar biaya perkara.

h Permohonan ditandatangani oleh Pemohon atau kuasanya

Permohonan yang diajukan kepada PTUN maupun bawaslu oleh pemohon supaya lebih mudah dalam memahami alur yang harus dilakukan, sebagai berikut.

**Gambar 7 Alur Sengketa Proses Pemilu**



Dari Alur yang ada di atas, penyelesaian sengketa proses Pemilu melalui PTUN terbatas pada tiga hal, yaitu perihal verifikasi partai politik, penetapan daftar calon tetap

DPR, DPD, dan DPRD , terakhir terkait penetapan pasangan calon. Tata caranya dengan runtutan sebagai berikut

- 1 Pengajuan gugatan atas sengketa TUN Pemilu ke PTUN dilakukan setelah upaya administrative di Bawaslu telah digunakan;
- 2 Pengajuan gugatan atas sengketa TUN Pemilu dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah dibacakan putusan Bawaslu;
- 3 Dalam hal pengajuan gugatan kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan paling lama 3(tiga) hari kerja sejak diterimanya gugatan oleh PTUN;
- 4 Apabila dalam waktu 3 (tiga) hari penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima, maka terhadap putusan ini tidak dapat dilakukan upaya hukum.

Untuk lama waktu yang ditetapkan oleh undang-undang paling lama 3 hari sejak ditetapkannya Keputusan KPU. Dalam hal pengujian keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara dari aspek kewenangan, prosedur dan/atau substansi yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, tertuang dalam Pasal 7 Perma Nomor 4 Tahun 2017. Kasus Partai Bulan Bintang misalnya yang ditetapkan sebagai peserta pemilu 2019 setelah menang gugatan dari bawaslu dan PTUN.

#### **D. Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik**

Tata pengelolaan pemerintahan yang baik, mensyaratkan pemerintahan yang terbuka dan kebebasan memperoleh informasi untuk menjadi salah satu pondasinya. Pemerintahan yang terbuka memiliki lima hal

yang menjadi syaratnya sebagai jaminan, yaitu pertama, hak untuk memantau perilaku pejabat public dalam menjalankan perannya, kedua, hak untuk memperoleh informasi, ketiga, hak untuk terlibat dan berpartisipasi dalam proses pembentukkan kebijakan publik, keempat, kebebasan berekspresi, kelima, hak untuk mengajukan keberatan terhadap penolakan atas keempat hak tersebut. Meskipun sudah ada perubahan paradigm dengan adanya penyelenggaraan pemerintahan melalui tata kelola keterbukaan informasi, dalam tataran empiris pelayanan publik juga masih mengalami ketertutupan dan bahkan sistem informasi tata kelola keterbukaan juga masih memberikan sedikit informasi yang berkaitan dengan kebijakan publik. Informasi yang menjadi kebijakan pemerintah tidak tersampaikan dengan baik kepada masyarakat, sehingga memunculkan sengketa informasi.

Terjadinya sengketa informasi publik dikarenakan adanya komunikasi yang tidak baik antara badan public dengan pengguna informasi, sehingga terbentuknya sengketa berkaitan dengan hak-hak untuk memperoleh informasi dan menggunakan informasi tersebut berdasarkan perundang-undangan yang berkaitan dengan keterbukaan informasi public<sup>10</sup>.

Padaahal, untuk menjamin hak asasi manusia, khususnya warga negara Indonesia dalam memperoleh informasi, maka Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 F berbunyi: “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis

---

<sup>10</sup> Artikel Ilmiah Oleh Slamet Haryanto dan Kadi Sukarna. Peran Komisi Informasi Publik Dalam Proses Eksekusi Terhadap Putusan Sengketa informasi Yang Berkekuatan Hukum Tetap Dalam Tinjauan UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

saluran yang tersedia”. Penerapan Pasal 28 F UUD 1945 dan untuk memberikan jaminan terhadap semua orang dalam memperoleh informasi, perlu ada jaminan perlindungan berupa undang-undang yang mengatur tentang keterbukaan informasi public, karena hak untuk memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia yang merupakan wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) memunyai makna sangat penting sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan (1) Hak setiap orang untuk memperoleh informasi; (2) Kewajiban badan public menyediakan dan melayani permintaan informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan, dan dengan cara yang sederhana; (3) Pengecualian informasi bersifat ketat dan terbatas; (4) Kewajiban badan public untuk membenahi sistem pengelolaan informasi dan dokumentasi. Dengan adanya undang-undang keterbukaan informasi public, diharapkan dapat mendorong badan public yang selama ini cenderung sangat tertutup dalam hal informasi, akan berubah menjadi lebih terbuka dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Dengan terbukanya akses informasi kepada masyarakat semakin memudahkan dalam mewujudkan *good governance* (pemerintahan yang baik). Sebaliknya bagi publik (masyarakat) dengan munculnya keterbukaan informasi public merupakan bentuk pengakuan hak public atas informasi dan bagaimana hak tersebut seharusnya dipenuhi dan dilindungi. Mekanisme terkait tata cara memperoleh informasi telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik:

Pasal 21 menyatakan bahwa: Mekanisme untuk memperoleh informasi public berdasarkan pada prinsip cepat, tepat waktu, dan biaya ringan.

# KEPUTUSAN TUN FIKTIF POSITIF DAN NEGATIF



## **A. Teori Fiktif Negatif**

Pengaturan tentang Keputusan Fiktif Negatif ini diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Selanjutnya disebut UU Peratun) menegaskan:

1. Apabila badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan keputusan tata usaha negara.
2. Jika suatu badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.



3. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Ayat 1 dari Pasal 3 Undang - Undang Nomor 5 tahun 1986 telah menentukan prinsip dasarnya bahwa setiap Badan atau jabatan TUN itu wajib melayani setiap gugatan warga masyarakat yang diterima, apabila hal yang digugat kepadanya itu menurut peraturan dasarnya menjadi tugas kewajibannya. Jikalau pejabat TUN melalaikan kewajiban tersebut, maka walaupun tidak berbuat apa-apa terhadap gugatan yang diterimanya itu, undang-undang menganggap telah menolak gugatan tersebut<sup>1</sup>. Hal inilah yang disebut sebagai fiktif negatif dalam Peratun.

Sikap mengabaikan atau mendiamkan permohonan jelas dapat menimbulkan kerugian di pihak warga masyarakat yang memohonkannya. Di dalam teori tentang etika administrasi negara, salah satu cara untuk mengawasi dan mencegah terjadinya sikap mengabaikan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat adalah dengan melakukan apa yang disebut sebagai sistem pertanggung-jawaban legal. Hukum administrasi mengatur bahwa sikap diam pejabat TUN dalam menerbitkan sebuah KTUN biasa dikenal dengan Keputusan Fiktif

“Fiktif “menunjukkan bahwa keputusan TUN yang digugat sebenarnya tidak berwujud, melainkan pengertian dari sikap diam Badan atau Pejabat TUN, yang kemudian disamakan dengan Keputusan TUN yang nyata tertulis. “Negatif” menunjukkan bahwa keputusan TUN yang digugat dianggap berisi penolakan terhadap permohonan yang telah

---

<sup>1</sup> *Ibid*, hlm 184-185.

diajukan oleh individu atau badan hukum perdata kepada Badan atau Pejabat TUN<sup>2</sup>.

Keputusan TUN yang bermakna menolak gugatan yang diajukan oleh masyarakat memberi jalan atau petunjuk untuk dapat menggugat atas keputusan hakim yang diam, sehingga dianggap menolak gugatan yang diajukan<sup>3</sup>. Keraguan hakim dalam mendiamkan suatu perkara tidak hanya dilandasi sikap enggan untuk memeriksa, namun bisa juga dipengaruhi oleh syarat - syarat yang diajukan oleh penggugat belum terpenuhi atau dokumen yang disajikan tidak valid<sup>4</sup>, misalnya pada Putusan Fiktif Negatif pada Peradilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor: 021/G/2015/PTUN.Smg, dalam sengketa antara Abdul Choliq sebagai Penggugat dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang sebagai pihak Tergugat berupa Sertifikat Hak Milik No. 4497 Desa/Kelurahan Tandang Kecamatan Tembalang Kota Semarang seluas 216 m<sup>2</sup>. Surat Ukur tanggal 16 Juli 2001 No. 21/Tandang/2001 yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang semula tercatat atas nama Mohamad Imron, dan terakhir tercatat atas nama Handojo pada tanggal 29 April 2013. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 serta peraturan perundang-undangan hukum lainnya yang menyatakan gugatan penggugat tidak diterima dan menghukum penggugat untuk membayar biaya perkara. Proses jalannya acara persidangan untuk menerima gugatan sesuai dengan aturan dasar. Jika tidak diatur, maka empat

---

<sup>2</sup> Donna O. Setiabudhi. *Keputusan Fiktif Negatif Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Dalam Sengketa Tata Usaha Negara Yang Berkaitan Dengan Pelayanan Dalam Bidang Pertanahan*. Op Cit, hlm 5-6.

<sup>3</sup> Wawancara dengan Bapak Rahmat (Dosen Universitas Sultan Agung Semarang). Pada Hari Kamis, 18 Mei 2017.

<sup>4</sup> Wawancara dengan Bapak Ardoyo Wardhana (Hakim PTUN Semarang). Pada Hari Selasa, 6 Juni 2017.

bulan sejak diterimanya permohonan secara lengkap tidak dijawab, dianggap mengeluarkan keputusan penolakan.

## **B. Teori Fiktif Positif<sup>5</sup>**

Keputusan Tata Usaha Negara pada fiktif negatif memiliki perbedaan dengan keputusan fiktif positif. Perbedaan prinsip di dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang -Undang Administrasi Pemerintahan adalah aturan mengenai fiktif negatif dan fiktif positif. Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan secara prinsip mengatur apabila dalam batas waktu yang ditentukan, Badan atau pejabat pemerintahan tidak menetapkan dan atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum<sup>6</sup>. Hal itulah yang dimaknai dengan keputusan fiktif positif. Akan tetapi perumusan pasal yang mengandung keputusan fiktif positif di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan bukan hanya terletak pada Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan saja, melainkan juga terdapat didalam Pasal 77 ayat (5) dan Pasal 78 ayat (5).

Pasal 77 ayat (5) UUAP menyebutkan”Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan”. Sedangkan Pasal 78 ayat (5) UUAP menyebutkan” Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan banding dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), banding dianggap dikabulkan”.

Lahirnya keputusan fiktif positif tidak lepas dari perubahan paradigma pelayanan publik yang mengharuskan

---

<sup>5</sup> Tri Cahya Indra Permana. *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*. (Yogyakarta: Genta, 2016), hlm 46.

<sup>6</sup> *Ibid.* hlm. 16-31

badan atau pejabat pemerintah lebih responsif terhadap permohonan masyarakat. Zudan Arif Fakrulloh<sup>7</sup> mengatakan salah satu keinginan dasar dan arah politik hukum dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah meningkatnya kualitas penyelenggaraan pemerintahan.

Kualitas pelayanan telah menjadi salah satu isu penting dalam penyediaan layanan publik di Indonesia. Kesan buruknya pelayanan publik selama ini selalu menjadi citra yang melekat pada institusi penyedia layanan di Indonesia. Selama ini pelayanan publik selalu identik dengan kelambanan, ketidakadilan, dan biaya tinggi.

Melihat kondisi tersebut, tertuang dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyebutkan "Jika ketentuan Peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka badan dan/ atau Pejabat pemerintahan wajib menetapkan dan/ atau melakukan keputusan dan/ atau tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/ atau pejabat pemerintahan.

Secara lengkap Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyebutkan sebagai berikut:

- 1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/ atau melakukan keputusan dan/ atau tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/ atau melakukan Keputusan dan/ atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah

---

<sup>7</sup> Zudan Arif Fakrulloh dalam bukunya Tri cahya Indra Permana.

- permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan
- 3) Apabila dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/ atau melakukan Keputusan dan/ atau tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum
  - 4) Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3)
  - 5) Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan
  - 6) Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan

Meskipun ada perbedaan di antara konstruksi hukum keputusan fiktif negatif dan konstruksi hukum keputusan fiktif positif, namun demikian prinsip yang berlaku pada keduanya tetap sama, yaitu harus ada kewajiban hukum dari termohon untuk menjawab permohonan yang diajukan secara lengkap oleh anggota masyarakat. Hal ini tertulis dari ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut diatas yang mengatur mengenai batas waktu sekaligus kewajiban untuk menetapkan dan/ atau tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Konstruksi hukum keputusan fiktif negatif dahulu sering coba untuk “diakali” dengan memohon kepada badan atau pejabat untuk membatalkan surat keputusan yang telah diterbitkannya, karena jika surat keputusan obyek

sengketa diajukan gugatan dengan dasar Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Peratun, sudah melebihi tenggang waktu pengajuan gugatan sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Peratun. Gugatan semacam itu selalu dinyatakan tidak diterima

Atas dasar fakta tersebut, potensi untuk "mengakali" tenggang waktu pengajuan permohonan dengan konstruksi hukum keputusan fiktif positif juga bisa saja terjadi dengan maksud untuk "menghidupkan" kembali tenggang waktu pengajuan waktu (jika dilakukan dengan gugatan). Dalam permohonan pembatalan Surat Keputusan, tidak ada kewajiban hukum bagi Badan atau Pejabat Pemerintahan untuk menjawab permohonan pemohon.

Dengan demikian, secara tegas konstruksi hukum fiktif positif hanya dimaksudkan untuk permohonan yang belum ada surat keputusannya, bukan untuk permohonan membatalkan surat keputusan. Dampak negatif jika upaya untuk "mengakali" tenggang waktu pengajuan waktu pengajuan waktu dengan konstruksi hukum keputusan fiktif positif dikabulkan Hakim antara lain akan banyak sekali gugatan masuk yang sesungguhnya sudah lewat waktu dan tidak akan ada lagi gugatan biasa karena semuanya akan menempuh permohonan dengan konstruksi hukum fiktif positif, misalnya Putusan Fiktif positif yang terdapat pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor:004/P/FP/2016/PTUN.Smg, yang terjadi antara PT. Woneel Sinar Utama sebagai pemohon dengan Bupati Magelang sebagai pihak termohon atas permohonan ijin penggunaan Pemanfaatan Tanah (IPMT) yang terletak di Dusun Nglerep, Desa Deyangan, Kecamatan Mertoyudan Kabupaten Magelang pada tanggal 20 April 2016.

Permohonan fiktif positif menggunakan istilah pemohon, merupakan pihak yang permohonannya dianggap dikabulkan secara hukum akibat tidak ditetapkannya

keputusan dan/atau tidak dilakukannya tindakan oleh Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang kemudian mengajukan permohonan kepada Pengadilan yang berwenang untuk mendapatkan putusan atas penerimaan permohonan. Selain itu termohon ialah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mempunyai kewajiban untuk menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan sebagaimana dimaksud dalam permohonan pemohon.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan *juncto* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan peraturan perundang-undangan hukum lainnya yang bersangkutan mengabulkan permohonan Pemohon PT. Woneel Sinar Utama, mewajibkan kepada Termohon untuk mengeluarkan keputusan dan /atau melakukan tindakan sesuai permohonan izin penggunaan pemanfaatan tanah atas nama PT. Woneel Sinar Utama, serta menghukum kepada Termohon, untuk membayar biaya perkara. Dikabulkannya permohonan yang diajukan oleh PT. Woneel Sinar Utama melalui proses dan pertimbangan hukum yang bertahap. Tenggang waktu untuk menjawab permohonan sesuai dengan aturan dasar, yang mana apabila tidak diatur, maka dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap.

Alur waktu yang diperlukan dalam proses beracaranya pun sesuai dengan Perma nomor 8 tahun 2017, dimana langsung pada pokok permohonan, tanpa pemeriksaan persiapan, replik, dan duplik, serta diputus dalam jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan. Dalam hal waktu, pada permohonan fiktif positif sudah dibuat jadwal persidangan yang ditetapkan

Upaya “mengakali” tenggang waktu pengajuan gugatan dengan konstruksi hukum keputusan fiktif positif

merupakan bahaya laten yang sewaktu-waktu bisa saja muncul dan jika hakim kurang cermat atau mungkin mendapat tekanan, dapat saja permohonan yang seperti itu dikabulkan. Oleh karenanya, meskipun putusan PTUN dalam permohonan keputusan fiktif positif bersifat final dan mengikat, namun harus tetap mendapat perhatian dalam bentuk eksaminasi, baik dari Mahkamah Agung maupun dari masyarakat luas karena kecenderungan jumlah permohonan keputusan fiktif positif dari masyarakat semakin kuat dan meningkat terutama karena sifat putusannya yang final dan mengikat.

Tepat kiranya Abdul Latif dan Hasbi Ali yang menyatakan bahwa hukum merupakan sarana yang kuat, karena hukum merupakan sarana yang dapat memaksakan keputusannya dengan external power. Oleh karena itu, hukum sebagai instrumen perubahan kehidupan masyarakat bila digunakan dengan salah, hukum akan menjadi instrument yang berbahaya bagi kehidupan masyarakat<sup>8</sup>.

Selanjutnya dalam permohonan keputusan fiktif positif, meskipun Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak mengatur mengenai tenggang waktu, namun pengajuan permohonan ke PTUN memiliki kualifikasi yang sudah ditentukan dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 8 Tahun 2018, kriteria permohonan guna mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan, yaitu

- a) Permohonan dalam lingkup kewenangan badan dan/atau pejabat pemerintahan;
- b) Permohonan terhadap keputusan dan/atau tindakan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan;
- c) Permohonan terhadap keputusan dan/atau tindakan yang belum pernah ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan; dan

---

<sup>8</sup> Ibid. hlm. 23



d) Permohonan untuk kepentingan Pemohon secara langsung

Dalam hal ini, harus pula diberlakukan tenggang waktu pengajuan permohonan sebagaimana diatur didalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang penghitungannya dimulai 1 (satu) hari sampai dengan 90 (sembilan puluh) hari sejak terlewatnya jangka waktu sesuai aturan dasar atau sejak terlewatnya 10 (sepuluh) hari kerja dari permohonan yang diajukan secara lengkap namun tidak dijawab oleh Pejabat atau Badan Pemerintah.

Tenggang waktu pengajuan permohonan di PTUN perlu diterapkan karena secara ekstrem bisa saja warga masyarakat mengajukan permohonan kepada Badan atau Pejabat untuk mendapat keputusan dan/ atau tindakan di tahun ini dengan dilengkapi persyaratan-persyaratan yang diwajibkan oleh Undang-Undang namun tidak dijawab oleh Pejabat atau Badan Pemerintah, selanjutnya pemohon tersebut baru mengajukan permohonannya kepada PTUN, 10 (sepuluh) tahun kemudian. Praktek yang demikian akan sangat mengacaukan sistem hukum Peradilan Tata Usaha Negara jika tidak dibatasi tenggang waktunya.

Jika dianalogikan, dahulu terhadap keputusan fiktif negatif juga tidak diatur mengenai tenggang waktu pengajuan gugatannya didalam Pasal 3 Undang-Undang Peratun, namun Hakim Peratun lah yang membuat yurisprudensi dengan menerapkan tenggang waktu pengajuan gugatan sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peratun.

Penghitungan tenggang waktu pengajuan permohonan di PTUN sedikit lebih sulit jika permohonan kepada Badan atau Pejabat Pemerintahan diajukan melalui jasa pos atau jika Badan atau Pejabat Pemerintahan diajukan melalui jasa pos atau jika Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak

memberikan tanda terima permohonan. Namun, hal tersebut bukan berarti tidak dapat dibuktikan dengan alat bukti yang lain misalnya bukti pengiriman dari kantor pos atau keterangan saksi.

### C. Gugatan

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa:

Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu Sembilan puluh hari terhitung sejak diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata usaha Negara.

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa seseorang atau badan hukum perdata hanya dapat mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara dalam tenggang waktu Sembilan puluh (90) hari sejak keputusan tersebut disampaikan kepada seseorang atau badan hukum perdata. Namun dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 3 Tahun 2015 terkait Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara yang semula dihitung sejak yang bersangkutan merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan tata usaha negara dan sudah sudah mengetahui adanya keputusan tata usaha negara tersebut diubah menjadi sejak yang bersangkutan pertama kali mengetahui keputusan tata usaha negara yang merugikan kepentingannya. Perubahan tersebut merupakan langkah baru dari peradilan tata usaha negara dalam upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat pencari keadilan.

Keberadaan lembaga pengadilan yang dapat dipakai untuk melawan atau menggugat negara bila keputusan yang diambilnya menimbulkan ketidakadilan bagi warga negara pada umumnya, merupakan salah satu ciri penting negara hukum (*rechtstaat*). Dengan demikian, diharapkan siapa saja yang menduduki jabatan pemerintahan negara tidak akan

membuat keputusan-keputusan yang sewenang-wenang dengan merugikan hak-hak warga negara yang seharusnya dilayani dengan sebaik-baiknya oleh para pejabat pemerintahan<sup>9</sup>.

Pada dasarnya, bahwa gugatan diajukan kepada pengadilan yang berwenang, yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan atau tempat tinggal tergugat. Asas ini dikenal dengan *actor sequitur forum rei*. Namun, terdapat pengecualian-pengecualian terhadap asas ini. Pengecualian tersebut adalah apabila tergugat lebih dari satu dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum pengadilan, maka gugatan dilakukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu tergugat.

Mengenai pengertian dari gugatan dijelaskan dalam Pasal 1 angka 5 undang - undang peratun, bahwa “Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke Pengadilan untuk mendapat putusan”. Menurut Yahya Haraha<sup>10</sup> menjelaskan bahwa gugatan mengandung sengketa diantara kedua belah pihak atau lebih. Permasalahan yang diajukan dan diminta untuk diselesaikan dalam gugatan merupakan sengketa atau perselisihan diantara para pihak. Proses penyelesaian sengketa di pengadilan melalui mekanisme sanggah menyanggah dalam bentuk replik dan duplik<sup>11</sup>.

Gugatan di Peratun diajukan oleh seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya suatu keputusan TUN. Dimana Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara tersebut,

---

<sup>9</sup> Titik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta:Kencana, 2011), hlm 567.

<sup>10</sup> Yahya Harahap. *Hukum Acara Perdata*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm 29.

<sup>11</sup> hukumonline.com. Diakses pada hari Selasa, 23 Mei 2017, pukul 04.00, di Semarang.

merugikan pihak lain, baik orang perseorangan maupun badan hukum perdata<sup>12</sup>. Oleh karenanya unsur adanya kepentingan dalam pengajuan gugatan merupakan hal yang sangat urgen dalam sengketa di Peratun. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 53 ayat (1), sebagai berikut:

“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”.

Pada ranah PTUN, eksistensi hakim untuk aktif dalam menyelesaikan setiap sengketa dimulai sejak rapat permusyawaratan sampai putusan. Dari ketentuan Pasal 53 ayat (1) ini menjadi dasar siapa yang bertindak sebagai subyek penggugat di peratun, yaitu orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan TUN yang dikeluarkan oleh pemerintah<sup>13</sup>. Sedangkan pada ayat (2) berisikan alasan - alasan yang dapat digunakan dalam gugatan<sup>14</sup>

Sesuai dengan Pasal 55 tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN adalah Sembilan puluh hari. Ketentuan mengenai tenggang waktu 90 hari belum ada pengecualiannya, artinya selalu dihitung sejak diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat TUN yang digugat. Namun, apabila tidak ada ketentuan tenggang waktu untuk mengambil keputusan, maka tenggang aktu

---

<sup>12</sup> Nur Yanto. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2015), hlm 59.

<sup>13</sup> W. Riawan Tjandra, “*Perbandingan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dan Conseil d’etat Sebagai Institusi Pengawas Tindakan Hukum Tata Usaha Negara*”, *Jurnal Hukum IUS QUIA* No. 3 Vol. 20, Yogyakarta, Juli 2013, hlm 425.

<sup>14</sup> Martiman Prodjohamidjojo. *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*. (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), hlm. 32.

dihitung setelah melewati 4 bulan sejak keputusan TUN diterima.

Suatu gugatan menurut Pasal 54 Undang - Undang Nomor 5 tahun 1986 harus diajukan ke pengadilan yang berwenang, yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat. Yang dimaksud dengan tempat kedudukan tergugat disini adalah tempat kedudukan secara nyata dan tempat kedudukan secara hukum. Namun yang juga harus dipenuhi terkait biaya perkara yang mana biaya yang dibayar lebih dahulu sebagai panjar oleh pihak penggugat terhadap perkiraan biaya perkara yang mana besarnya ditaksir oleh Panitera<sup>15</sup>. Setelah uang muka biaya perkara dibayar, gugatan dimasukkan dalam daftar perkara untuk mendapatkan nomor perkara dan gugatan baru diproses untuk selanjutnya<sup>16</sup>.

#### **D. Permohonan**

Regulasi dalam peraturan perundang - undangan yang baru Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan istilah “permohonan” sebagai langkah awal dalam pengajuan sengketa ke Peradilan Tata Usaha Negara dengan menggunakan fiktif positif. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, permohonan berasal dari kata “mohon”, yang bermakna minta dengan hormat supaya mendapat sesuatu<sup>17</sup>, permohonan itu berarti permintaan kepada orang yang lebih tinggi kedudukannya dan sebagainya.

Makna tersebut dipersempit dalam lingkup peradilan yang mendefinisikan, bahwa permohonan itu untuk memperoleh putusan atas penerimaan permohonan guna mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan atau

---

<sup>15</sup> *Ibid.* hlm. 164-166

<sup>16</sup> Wiyono. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 146.

<sup>17</sup> [kbbi.web.id](http://kbbi.web.id). Pada hari Senin, 12 Juni 2017, pukul 9.18, di Semarang.

pejabat<sup>18</sup>. Definisi yang lain, permohonan atau sering disebut gugatan voluntair merupakan permasalahan perdata yang diajukan dalam bentuk permohonan yang ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Negeri<sup>19</sup>.

Permohonan untuk mendapatkan keputusan dan/atau tindakan dianggap dikabulkan secara hukum apabila permohonan tersebut tidak ditetapkan dan/atau tidak dilakukan dalam batas waktu kewajiban sebagaimana diatur peraturan perundang - undangan atau dalam waktu paling lama 10 hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Mengenai objek permohonan terkait dengan keputusan dan/atau tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum (fiktif positif) sebagai akibat permohonan tersebut tidak ditetapkan dan atau tidak dilakukan dalam batas waktu kewajiban sebagaimana diatur peraturan perundang - undangan atau dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah.

Pemohon dan termohon merupakan pihak dalam penyelesaian sengketa TUN menurut Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014. Pemohon adalah pihak yang permohonannya dianggap dikabulkan secara hukum akibat tidak ditetapkannya keputusan dan/atau tidak dilakukannya tindakan oleh Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang kemudian mengajukan permohonan kepada Pengadilan yang berwenang untuk mendapatkan putusan atas penerimaan permohonan. Sementara termohon disini adalah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mempunyai kewajiban untuk menetapkan keputusan dan/atau

---

<sup>18</sup> Ptun-denpasar.go.id. Pada hari Senin, 12 Juni 2017, pukul 9.24 WIB, di Semarang.

<sup>19</sup> Yahya Harahap. *Hukum Acara Perdata. Op Cit*, hlm, 29.

melakukan tindakan sebagaimana dimaksud dalam permohonan pemohon.

Pemohon dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara sesuai dengan ketentuan Pasal 53 ayat (4) Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014.. Pengajuan terkait permohonan diajukan kepada PTUN yang wilayah hukumnya meliputi tempat kedudukan termohon (Pasal 4 Perma Nomor 8 Tahun 2017).

#### **E. Konsep Fiktif Negatif Dengan Fiktif Positif Menjadi Dilema**

Penulis dalam hal ini muncul sikap dilema terkait adanya fiktif positif dan fiktif negatif. Melihat dari dua aspek pada pihak yang terlibat dalam alur hukum acaranya. Pertama, dilihat dari Pejabat Tata Usaha Negara yang bertugas menyelesaikan permohonan maupun gugatan yang masuk ke pengadilan. Hakim dalam hal ini misalnya, pada saat menangani sengketa TUN yang diberikan oleh ketua pengadilan atas perkara gugatan atau banding yang diajukan oleh orang atau badan hukum perdata. Hakim dengan mendengar, mengkaji, dan menelaah semua keterangan yang ada, seperti merasa ada tekanan psikologis dengan adanya jangka waktu yang relatif singkat untuk memberikan keputusan. Selain itu, dengan berlakunya fiktif positif pengadilan seakan - akan hanya sebagai cap ataupun stempel pengesahan permohonan suatu perkara, dengan kata lain dianggap dikabulkan demi hukum. Namun, pernyataan sebagai cap atau stempel ini sudah terbantahkan dengan adanya putusan Peninjauan Kembali (PK) Nomor 175 PK/TUN/2016 dimana dalam pertimbangan hukum yang disampaikan Mahkamah Agung saat peninjauan kembali dapat dibenarkan, *Judex Facti* pengadilan tingkat pertama yang putusannya bersifat final dan mengikat (berkekuatan

hukum tetap) telah melakukan kekhilafan yang nyata, dengan pertimbangan sebagai berikut

- Bahwa lembaga “fiktif positif” di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dimaksudkan untuk melakukan perbaikan terhadap kualitas pelayanan yang berdasar hukum, bukan sebaliknya, sehingga dapat mengacaukan esensi kualitas pelayanan publik dengan cara mengabaikan permohonan pemohon yang tidak berdasar hukum melalui celah keterlambatan pejabat melakukan pelayanan;
- Bahwa in *casu*, permohonan Pemohon (sekarang Termohon Peninjauan kembali) dalam fiktif positif tetap harus dinilai kelengkapan syarat permohonannya, apakah terpenuhi atau tidak, dan dalam hal ini adanya permohonan untuk legalisasi atas dokumen perizinan dan permohonan pernyataan *clear and clean* merupakan dua hal yang berbeda, sehingga permohonan mengenai hal tersebut harus dipisahkan;

Dalam perspektif pencari keadilan, seseorang menginginkan adanya kepastian ketika meminta keputusan yang dimohonkan. Dalam hal penggunaan fiktif positif dan negative ini, bisa dimisalkan sebagai berikut: Seseorang yang meminta kepastian kepada seseorang untuk menghitbah, dalam kondisi tersebut seseorang Diam. Dalam hal ini, Diam bisa bermakna menolak, bisa juga bermakna menerima atau mengabaikan.

Asas dalam hukum terkait paradigma memandang antara fiktif negatif dan fiktif positif, terdiri dari dua asas, yaitu asas *lex specialis derogate legi genarali* dan asas *lex posterior derogate legi priori*. Kedua asas ini dalam



memandang saling bertolak belakang, dimana asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*)<sup>20</sup> yang mana Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 memiliki sifat yang lebih khusus daripada Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014. Paradigma memandang yang berbeda juga terdapat dalam peraturan yang sederajat, dimana peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama, artinya Undang - Undang Nomor 30 tahun 2014 akan menggantikan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang - Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Paradigma yang berbeda tersebut dalam memandang pasal yang terdapat pada fiktif negatif dan fiktif positif perlu ada penjelasan yang lebih jelas. Peran Mahkamah Agung disini cukup diperlukan dalam menemukan solusi dari pemerintah untuk menjamin penyediaan administrasi pemerintahan yang cepat, nyaman dan biaya murah. Penerapan dalam regulasi undang - undang harus diatur, namun dalam pengaturannya memuat aturan umum antara lain, berkenaan dengan prosedur, bantuan hukum, batas waktu, akta administrasi, dan kontak administrasi dalam pemerintahan<sup>21</sup>

Secara filosofi, kebutuhan akan peningkatan pelayanan adalah hak masyarakat sebagaimana termaktub dalam Pasal 41 *The Charter of Fundamental Rights of the Union*. Pentingnya akan peningkatan standar layanan masyarakat juga ditopang dengan produk hukum yang semakin baik, alasannya antara lain: *pertama*, tugas tugas pemerintahan dewasa ini menjadi semakin kompleks, baik mengenai sifat pekerjaannya, jenis tugasnya maupun

---

<sup>20</sup> Wikipedia.org. Diakses pada hari Selasa, 13 Juni 2017, pukul 22.01 WIB, di Semarang.

<sup>21</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang - Undang Tentang Administrasi Pemerintahan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

mengenai orang-orang yang melaksanakannya, *kedua*, selama ini para penyelenggara administrasi negara menjalankan tugas dan kewenangannya dengan standar yang belum sama sehingga seringkali terjadi perselisihan dan tumpang tindih kewenangan di antara mereka.

Pada tahap ketiga, hubungan hukum antara penyelenggara administrasi negara dan masyarakat perlu diatur dengan tegas sehingga masing-masing pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing dalam melakukan interaksi di antara mereka, *keempat*, adanya kebutuhan untuk menetapkan standar layanan minimal dalam penyelenggaraan administrasi negara sehari-hari dan kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat sebagai pengguna layanan yang diberikan oleh pelaksana administrasi negara, *kelima*, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mempengaruhi cara berfikir dan tata kerja penyelenggara administrasi negara di banyak negara, termasuk Indonesia, *keenam*, untuk menciptakan kepastian terhadap pelaksanaan tugas sehari-hari para penyelenggara administrasi negara.

Pelaksanaan undang-undang saat ini lebih mengacu pada peningkatan pelayanan masyarakat seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014<sup>22</sup>, misalnya dalam hal perkara yang masuk perlu adanya tindak lanjut dari pejabat administrasi yang mana bila didiamkan bermakna mengabulkan permohonan. Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 terkait Izin Lingkungan, yang mana pada Pasal 45 ayat (3), bahwa “masyarakat dapat memberikan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap pengumuman sebagaimana dimaksud

---

<sup>22</sup> Wawancara dengan Bapak Rahmat (Dosen Universitas Sultan Agung Semarang). Pada Hari Kamis, 18 Mei 2017.

pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diumumkan.

Penerapan yang lain pada Pasal 28 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan menyebutkan: “penanganan sengketa dilakukan dalam jangka waktu penyelesaian paling lama 3 (tiga) bulan sejak diterimanya pengaduan atau informasi sengketa dengan memberikan kelengkapan persyaratan yang sudah ditentukan sebagaimana termuat dalam Pasal 6 Peraturan Kepala BPN No.3 tahun 2011. Apabila dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak diterimanya pengaduan belum dikeluarkan surat keputusan dan atau tindakan yang dimohonkan, maka permohonan pengaduan dianggap dikabulkan menurut hukum<sup>23</sup>

Alasan tersebut diatas merupakan cakupan dari dua elemen yang ada pada Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014, yaitu keputusan administrasi harus mengikuti perintah UU dan semua tindakan pemerintah harus dilakukan dengan dasar hukum yang jelas. Seperti telah dikatakan sebelumnya, rumusan,” berdasarkan peraturan perundang - undangan yang berlaku”, dalam Pasal 1 ayat 2 Undang - Undang tersebut, selain mengandung makna untuk keabsahan (dasar legalitas) dari setiap perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh para Badan atau Jabatan TUN, juga menunjukkan bahwa hanya peraturan perundang - undangan yang berlaku sajalah yang merupakan sumber lahirnya atau berasalnya yang memberikan wewenang pemerintahan yang dimiliki oleh para Badan atau pejabat TUN di Indonesia.

Wewenang tersebut terjadi perluasan seiring masuknya tindakan faktual sebagai salah satu kewenangan PTUN. Menurut Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986

---

<sup>23</sup> Ibid, hlm 20-21

yang terdapat dalam Pasal 1 angka 3 yang menentukan bahwa 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, bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

#### **F. Berlakunya Fiktif Positif**

Dengan berlakunya Undang-Undang Administrasi pemerintahan memberikan gambaran kepada masyarakat tentang pentingnya pelayanan prima yang harus diberikan oleh Pejabat TUN kepada para pencari keadilan, bahwa Peradilan Tata Usaha Negara merupakan Peradilan Administrasi Pemerintahan.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 yang menjelaskan terkait permohonan Fiktif Positif dan Gugatan Fiktif Negatif, yaitu

- 1 Berdasarkan ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang mengatur mengenai permohonan fiktif positif, maka ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengenai gugatan fiktif negatif tidak dapat diberlakukan lagi, karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum tentang tata cara penyelesaian permasalahan hukum yang harus diterapkan oleh Peratun.
- 2 Ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengatur permasalahan hukum yang sama, yaitu tata cara pemberian perlindungan hukum bagi warga masyarakat untuk memperoleh keputusan pejabat pemerintahan dan juga dalam rangka mendorong kinerja birokrasi agar memberikan

pelayanan prima (*excellent service*), atas dasat prinsip *lex posteriori derogate lex priori*. Terkait permohonan fiktif positif diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 8 Tahun 2017 sebagai pengganti Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2015.

Dari penjelasan permohonan fiktif positif dan fiktif negatif di atas, dapat diketahui bahwa tujuan daripada hukum itu sendiri adalah menciptakan harmonisasi antara aturan yang satu dengan yang lain, artinya dalam hal kebijakan yang dibuat dan/atau diimplementasikan perlu melalui satu kajian terkait dari masyarakat untuk mengetahui seberapa paham makna dari fiktif positif dan negatif yang ada dalam peradilan Tata Usaha Negara bagi para pencari keadilan. Selain tujuan, fungsi dari hukum acara yang ada dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk menegakkan atau mempertahankan kaidah hukum materiil atau substantif.

Berlakunya fiktif positif ini dalam regulasi hukum acara peradilan tata usaha negara ingin mendorong lahirnya sistem penyelenggaraan pemerintahan yang melayani masyarakat secara efisien, transparan, dan akuntabel<sup>24</sup>. Selama ini pejabat publik menjadi ujung tombak penyelenggara pemerintah yang masih memiliki paradigma sebagai kelompok elit, senantiasa dilayani bukan melayani masyarakat. Dalam hal ini menciptakan kepastian hukum bagi para pencari keadilan.

---

<sup>24</sup> *Ibid.* hlm. 75

# PENYELESAIAN SENGKETA TUN



## **A. Kedudukan Para Pihak Dalam Sengketa TUN**

Dari ketentuan yang terdapat pada Pasal 1 angka (4) PTUN, bahwa kedudukan para pihak dalam sengketa tata usaha negara adalah orang (individu) atau badan hukum perdata sebagai pihak penggugat dan badan atau pejabat tata usaha negara sebagai pihak tergugat. Hal ini sebagai konsekuensi logis bahwa Pemerintah dalam hal ini Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan Keputusan Tata Usaha negara. Oleh karena itu, tidak bisa antara pihak penggugat dan pihak tergugat saling bertukar posisi. Demikian juga saat terjadi sengketa tata usaha negara tidak mungkin terjadi rekonvensi (gugat balik). Apabila terjadi rekonvensi, maka kedudukan para pihak dalam sengketa menjadi berubah, penggugat awal menjadi pihak tergugat, sedangkan tergugat awal menjadi pihak penggugat. Tergugat adalah selalu Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara.

## **B. Para Pihak Dalam Sengketa TUN**

Para pihak yang terdapat pada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan seseorang atau badan hukum

perdata sebagai pihak penggugat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai pihak tergugat. Dalam hal undang-undang administrasi pemerintahan, istilah tersebut berbeda, dikenal dengan pemohon dan termohon. Seseorang yang merasa terganggu dengan adanya keputusan dari Badan atau Pejabat TUN sebagai pihak penggugat, dimana menurut ketentuan Pasal 1 angka 4 dan Pasal 53 ayat 1 Undang-Undang PTUN adalah seorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atau sampai batas waktu yang ditentukan sebagaimana yang dimaksud Pasal 3 Undang-Undang PTUN, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut tidak mengeluarkan KTUN yang dimohonkannya.

Dari ketentuan tersebut, diketahui bahwa seseorang atau badan hukum perdata yang dituju secara langsung oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Namun, yang menjadi titik point bahwa seseorang atau badan hukum perdata tersebut dapat membuktikan bahwa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Dalam ketentuan yang terdapat dalam Pasal 83 Undang-Undang PTUN dan Pasal 118 Undang-Undang PTUN ditegaskan adanya gugat intervensi dan gugatan perlawanan yang pada dasarnya orang atau badan hukum perdata yang melakukan hal itu bukanlah yang dituju secara langsung oleh KTUN tersebut, tetapi hal itu dilakukan semata-mata karena merasa kepentingannya juga dirugikan akibat dikeluarkannya KTUN tersebut.

Kepentingan yang dimaksud tidak semuanya mengarah secara langsung yang mana sebagaimana dimaksud dalam "*asas point d'interet point d'action*"

bermakna (tidak ada kepentingan, tidak ada gugatan) atau dengan kata lain seseorang yang tidak memiliki hak berperkara atau menggugat ke pengadilan belum tentu berperkara. Kepentingan yang ingin digugat disini menjadi hal yang sangat pokok dalam persiapan pengajuan ke PTUN. Jadi orang yang tidak memiliki kepentingan langsung atau dengan kata lain orang atau badan hukum perdata yang tidak secara langsung dituju oleh KTUN tersebut, maka tidak memiliki kualitas atau hak berperkara ataupun juga menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

### C. Jalur Pendaftaran Perkara

Pengajuan gugatan untuk membuktikan suatu sengketa menggunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Pendaftaran perkara pada fiktif negatif ditingkat pertama memiliki tahapan - tahapan yang harus dilalui, antara lain:

- a Petugas pada meja pertama/loket pertama bertanggungjawab untuk menerima gugatan dan gugatan perlawanan terhadap penetapan dismissal.
- b Dokumen yang perlu disertakan dalam pendaftaran perkara sekurang - kurangnya, antara lain:
  1. Surat gugatan atau surat gugatan perlawanan.
  2. Surat kuasa khusus dari penggugat kepada kuasa hukumnya (bila penggugat menguasai kepada kuasa hukum).
  3. Fotokopi kartu advokat kuasa hukum yang bersangkutan.
  4. Fotokopi surat keputusan TUN yang menjadi obyek sengketa, kecuali apabila obyek sengketa berupa keputusan fiktif negatif atau apabila obyek sengketa tidak dikuasai oleh penggugat.
- c Petugas penerima berkas memeriksa kelengkapan dengan menggunakan daftar periksa (*check list*) dan



- meneruskan berkas yang telah selesai diperiksa kelengkapannya kepada panitera muda perkara untuk menyatakan berkas telah lengkap/tidak lengkap.
- d Panitera muda perkara mengembalikan berkas yang belum lengkap dengan melampirkan daftar periksa supaya pemohon/penggugat atau kuasanya dapat melengkapi kekurangannya.
- e Panjer biaya perkara yang telah ditetapkan dituangkan dalam SKUM (Surat Kuasa Untuk Membayar), dengan ketentuan:
1. Dalam menentukan besarnya panjer biaya perkara harus mempertimbangkan jarak dan kondisi daerah tempat tinggal para pihak, agar proses persidangan yang berhubungan dengan panggilan dan pemberitahuan dapat terselenggara dengan lancar.
  2. Biaya pemeriksaan lebih dari 5 orang saksi ditanggung oleh pihak yang meminta.
  3. Biaya panjer perkara wajib ditambah dalam hal panjer biaya perkara sudah tidak mencukupi.
- f Pada berkas perkara yang telah lengkap, dibuatkan SKUM rangkap tiga:
1. Lembar pertama untuk penggugat.
  2. Lembar kedua untuk Kasir.
  3. Lembar ketiga untuk dilampirkan dalam berkas gugatan.
- g Berkas perkara yang telah dilengkapi dengan SKUM diserahkan kepada penggugat atau kuasanya agar membayar jumlah uang panjar yang tercantum dalam SKUM kepada kasir pengadilan TUN.
- h Kasir menandatangani dan membubuhkan stempel lunas pada SKUM setelah menerima pembayaran serta mencatat ke dalam Buku Jurnal Keuangan Perkara.

- i Dalam hal gugatan, banding, kasasi, dan peninjauan kembali yang diterima melalui pos, maka harus diperhatikan:
1. Tenggang waktu pembayaran panjar biaya perkara paling lambat 6(enam)bulan terhitung sejak tanggal dikirimkannya surat pemberitahuan tentang pembayaran panjar biaya perkara kepada penggugat.
  2. Setelah panjar biaya perkara diterima, surat gugatan yang telah dilengkapi SKUM diserahkan kepada kasir untuk dicatat dalam buku jurnal yang bersangkutan.
  3. Petugas pada meja kedua/loket kedua mencatatnya dalam Register Induk Perkara dan Register Perkara Gugatan.
  4. Gugatan penggugat tidak akan didaftar apabila setelah lewat enam bulan sejak dikirimkan surat pemberitahuan tentang pembayaran panjar biaya perkara belum diterima di kepaniteraan.
- j Dalam hal tempat tinggal Penggugat jauh dari pengadilan TUN yang berwenang memeriksa perkaranya, maka pembayaran panjar biaya perkara dapat dilakukan dengan dua cara:
- a) Dibayarkan melalui Pengadilan TUN atau Pengadilan Negeri terdekat, selanjutnya oleh pengadilan yang bersangkutan dikirimkan ke Pengadilan TUN yang berwenang tersebut. Biaya kirim ditanggung oleh Penggugat di luar panjar biaya perkara.
  - b) Dikirimkan langsung ke Pengadilan TUN yang berwenang memeriksa perkaranya.

- k Kasir kemudian membukukan uang panjar biaya perkara sebagaimana tercantum dalam SKUM pada buku jurnal keuangan perkara.
- l Petugas pada meja kedua/loket kedua mencatat perkara yang masuk ke dalam register induk Perkara. Terhadap perkara gugatan perlawanan terhadap penetapan *dismissal*, diberi tambahan kode PLW (perlawanan) pada nomor perkaranya.
- m Panitera setelah menerima berkas perkara dari petugas meja kedua/loket kedua membuat resume gugatan, sekurang - kurangnya berisi:
  - 1. Apakah gugatan diajukan sendiri oleh penggugat atau diwakili oleh kuasa hukumnya.
  - 2. Apakah gugatan masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari sesuai Pasal 55 PERATUN.
  - 3. Apakah alasan gugatan sesuai Pasal 53 ayat 2 UU PERATUN
  - 4. Apakah gugatan telah memuat hal - hal yang ditentukan Pasal 56 UU PERATUN
  - 5. Klasifikasi perkara TUN nya.
- n Pengisian kolom - kolom buku register harus dilaksanakan dengan tertib dan cermat berdasarkan jalannya penyelesaian perkara<sup>1</sup>.

Gugatan yang dilakukan kepada pengadilan TUN memiliki tiga macam pemeriksaan, yaitu pemeriksaan acara singkat, pemeriksaan acara cepat, dan pemeriksaan acara biasa. Pemeriksaan dengan acara singkat dilakukan untuk perkara perlawanan atas penetapan *dismissal* yang dilakukan oleh majelis hakim dalam sidang yang terbuka untuk umum, yang mana disini tidak perlu memeriksa materi gugatan

---

<sup>1</sup> Mahkamah Agung. Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara. (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2009), hlm 1-4.

nya. Selain itu, tidak ada upaya hukum yang bisa diambil.

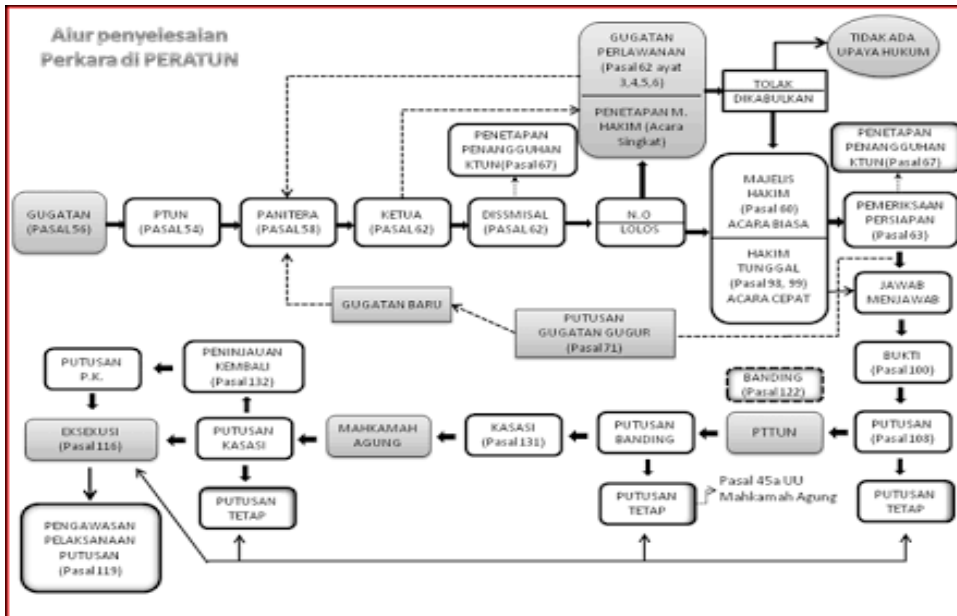
Pemeriksaan dengan acara cepat memiliki jangka waktu 14 hari setelah menerima gugatan, mengeluarkan penetapan yang berisi mengabulkan atau menolak gugatan. Persidangannya dipimpin oleh hakim tunggal. Apabila sifat perkaranya sangat kompleks, sehingga batas waktu pemeriksaan dengan acara cepat terlampaui, maka pemeriksaan dilakukan dengan acara biasa dengan cara hakim tunggal menyerahkan kembali kepada ketua pengadilan untuk ditetapkan majelis hakim yang memeriksa perkaranya. Dalam hal pemeriksaan acara biasa dilakukan sesuai dengan persidangan biasa di pengadilan dengan waktu perbaikan gugatan misalnya masih belum memenuhi syarat, sejumlah 30 hari<sup>2</sup>.

Setiap gugatan menghendaki dimuatnya dasar - dasar atau alasan - alasan, antara lain keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan ketentuan perundang - undangan yang berlaku dan keputusan TUN yang digugat bertentangan dengan asas - asas umum pemerintahan yang baik. Dalam hal undang - undang dapat terjadi apabila bertentangan dengan ketentuan - ketentuan dalam peraturan perundang - undangan yang bersifat prosedural atau formal, misalnya sebelum keputusan pemberhentian dikeluarkan seharusnya pegawai yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri. Apabila kemudian oleh hakim dalam pertimbangan putusannya telah ditunjukkan, cacat yang bersifat prosedural itu, maka KTUN tersebut masih dimungkinkan untuk diperbaiki oleh Badan Tata Usaha Negara tersebut. Namun, jika bertentangan dengan Asas - Asas Umum Pemerintahan Yang Baik perlu untuk digugat di peradilan TUN.

---

<sup>2</sup> Mahkamah Agung. *Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara. Op Cit*, hlm 52-54.

**Gambar 8. Alur Penyelesaian Perkara Peraturan**



Sumber: Materi Perkuliahan PTUN, Dosen Bapak Bambang Soebiyantoro

Dimana dari sisi lain, penyelesaian sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara yang menggunakan pedoman teknis Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 8 Tahun 2017 dimana kewenangan pengadilan dalam memeriksa dan memutus penerimaan permohonan untuk mendapatkan keputusan dan/atau tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang biasanya diistilahkan sebagai keputusan fiktif positif. Permohonan tersebut didasarkan atas Pasal 53 Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi :

- 1 Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan.
- 2 Jika ketentuan peraturan perundang - undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling

lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

- 3 Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.
- 4 Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- 5 Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- 6 Badan dan/atau pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan pengadilan ditetapkan.

Permohonan pada pasal di atas mengindikasikan bahwa keputusan diterimanya dan/atau tidak dilakukannya tindakan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang mengajukan permohonan kepada Pengadilan yang berwenang untuk mendapatkan putusan atas penerimaan permohonan tersebut. Disebutkan adanya istilah “fiktif” karena merupakan permohonan yang diajukan dianggap atau seolah - olah ada keputusan, sedangkan disebutkan “positif” karena permohonan yang diajukan oleh pemohon telah diterima dan diajukan permohonan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan penerimaan tersebut.

Untuk tenggang waktu pengajuan permohonan disebutkan, apabila setelah mengajukan permohonan dengan persyaratan yang lengkap, dengan tenggang waktu

paling lama 10 (sepuluh) hari, pemohon tidak mendapat jawaban, apakah permohonan tersebut diterima atau ditolak, sedangkan hal itu menjadi kewenangan dan kewajiban badan dan/atau pejabat pemerintahan, maka sikap diam tersebut dianggap bahwa permohonan tersebut dikabulkan.

Permohonan yang dikabulkan tersebut kemudian yang menjadi alasan bagi pemohon untuk mengajukan ke pengadilan agar permohonan yang dikabulkan tersebut segera dikeluarkan putusan atas penerimaan permohonan. Dalam hal ini pengadilan akan memeriksa apakah permohonan yang dikabulkan tersebut beralasan hukum dikabulkan atau ditolak atau tidak dapat diterima. Apabila dikabulkan, maka pengadilan akan memerintahkan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk menerbitkan keputusan atau tindakan terkait permohonan yang dimaksud.

#### **D. Fiktif Positif Dalam Hukum Acara PTUN**

Mekanisme dalam Kamar Peradilan Tata Usaha Negara yang sudah diatur oleh Mahkamah Agung membawa dampak yang signifikan terhadap jalannya proses beracara di PTUN. Penggunaan fiktif negative salah satunya yang diatur dalam Pasal 3 undang-undang Peratun sudah tidak berlaku lagi dengan keluarnya SEMA Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Berdasarkan ketentuan Pasal 53 UU AP yang mengatur mengenai permohonan fiktif positif, maka ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengenai gugatan fiktif negative tidak dapat diberlakukan lagi, karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum tentang tata cara penyelesaian permasalahan hukum yang harus diterapkan oleh PERATUN.

Dengan adanya regulasi tersebut berpengaruh pada proses beracara di peradilan tata usaha negara. Sesuai dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan menjadi Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 8 Tahun 2017. Munculnya Perma yang baru membawa harapan bagi para pencari keadilan.

Perbedaan selanjutnya adalah mengenal hukum acara yang diterapkan. Jika terhadap keputusan fiktif negatif dahulu diajukan dengan gugatan, maka keputusan fiktif positif diajukan dengan mengajukan permohonan yang putusannya bersifat final dan mengikat. Dalam perkara biasa, didaftarkan cukup dengan salinan gugatan, obyek sengketa (jika ada), surat kuasa, fotokopi kartu advokat, dan Berita Acara Sumpah Advokat (jika menggunakan kuasa), maka dalam perkara fiktif positif menurut Pasal 4 ayat (3) Perma Nomor 8 Tahun 2017 permohonan harus dilampirkan, berupa:

- 1 Bukti yang berkaitan dengan identitas pemohon, yaitu:
  - a Fotokopi KTP atau identitas diri lain dalam hal pemohon orang perorangan; dan/ atau
  - b Fotokopi Akta pendirian dan/ atau anggaran dasar/ anggaran rumah tangga dalam hal pemohon badan hukum perdata dan fotokopi keputusan dan/ atau peraturan perundang-undangan pembentukan badan pemerintahan yang bersangkutan dalam hal pemohon badan pemerintahan.
- 2 Bukti surat atau tulisan yang berkaitan dengan permohonan yang sudah diterima lengkap oleh Termohon.



- 3 Daftar calon saksi dan/ atau ahli dalam hal pemohon bermaksud mengajukan saksi dan/ atau ahli.
- 4 Daftar bukti-bukti lain yang berupa informasi elektronik atau dokumen elektronik, bila dipandang perlu.

Selanjutnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara untuk memperoleh putusan atas penerimaan permohonan guna mendapatkan keputusan dan/ atau tindakan badan atau pejabat pemerintah mengatur mengenai registrasi perkara dan penjadwalan sidang didalam Pasal 7 dan Pasal 8 sebagai berikut:

Pasal 7 terkait Registrasi Perkara, yaitu

- 1 Permohonan yang sudah lengkap dan memenuhi persyaratan dicatat dalam buku register perkara dan diberi nomor perkara.
- 2 Panitera memberikan akta sebagai bukti pencatatan permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
- 3 Dalam hal permohonan yang telah dicatat dalam buku register perkara kemudian dicabut oleh pemohon, maka Panitera menerbitkan akta pencabutan permohonan dan diberitahukan kepada pemohon disertai dengan pengembalian berkas permohonan.

Pasal 8 tentang Penjadwalan Sidang, yaitu

- 1 Panitera menyampaikan berkas perkara kepada Ketua Pengadilan pada hari Permohonan tersebut diregistrasi..
- 2 Ketua Pengadilan menetapkan susunan Majelis yang memeriksa Permohonan tersebut pada hari itu juga sejak berkas perkara diterima oleh Ketua Pengadilan.
- 3 Hakim Ketua majelis menetapkan sidang pertama dan jadwal persidangan dalam waktu paling lama 3(tiga) hari kerja sejak berkas permohonan diterima oleh Majelis.

- 4 Penetapan sidang pertama dan jadwal persidangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberitahukan kepada Pemohon dan Termohon, untuk Termohon dilampiri salinan permohonan.
- 5 Termohon pada saat mengajukan tanggapan atas permohonan dapat melengkapi bukti tertulis, daftar calon saksi, dan/ atau ahli yang akan diajukan dalam persidangan, dalam hal pemohon bermaksud mengajukan saksi dan/ atau ahli.
- 6 Jadwal persidangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat mengikat dan tidak ditaatinya jadwal tersebut menyebabkan hilangnya kesempatan atau hak bagi pihak yang bersangkutan untuk berproses kecuali terdapat alasan yang sah.
- 7 Tenggang waktu penyelesaian perkara Permohonan guna mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan yaitu 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak Permohonan didaftarkan

Dari ketentuan Pasal 4 ayat (7) Perma Nomor 8 Tahun 2017 tersebut, maka dapat dipahami bahwa setelah permohonan dinyatakan lengkap, barulah pemohon dipersilakan untuk membayar biaya proses, untuk selanjutnya diregister dalam register perkara dan permohonan mendapat nomor perkara. Konsekuensinya, jika permohonan belum lengkap namun pemohon telah membayar biaya proses (panjer biaya perkara) di Bank, maka harus diwajibkan untuk diambil kembali karena sepanjang permohonan tidak lengkap tidak akan deregister didalam buku register perkara. Untuk itu peran aktif Panitera, dalam meneliti berkas permohonan sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 4 ayat (3) Perma Nomor 8 tahun 2017 sangat diperlukan.

Selanjutnya jika berkas perkara sudah diserahkan kepada Majelis Hakim (sudah ditunjuk majelisnya), maka

Majelis hakim memerintahkan kepada Panitera Pengganti untuk membuat panggilan sidang kepada para pihak dan menetapkan hari sidang dalam tenggang waktu maksimal 3 (tiga) hari kerja setelah berkas diterima. Panggilan tersebut dilaksanakan oleh juru sita yang pelaksanaannya dapat dilakukan dengan diantar langsung, melalui faks, telepon atau email dilampiri pula dengan jadwal persidangan yang telah disusun dan wajib dipatuhi oleh para pihak.

Prosedur selanjutnya Majelis Hakim menyidangkan permohonan tersebut langsung dengan agenda pembacaan permohonan tanpa pemeriksaan persiapan, acara sidang dilanjutkan dengan jawaban tanpa replik dan otomatis tanpa duplik. Agenda sidang selanjutnya adalah pembuktian, kesimpulan, dan pembacaan putusan.

Persoalannya Perma Nomor 8 Tahun 2017 menyebutkan pemeriksaan persidangan dilakukan oleh Majelis tanpa melalui proses dismissal. Hal tersebut menurut Tri Cahya Indra Permana (Hakim PTUN Jakarta) kurang tepat karena: *Pertama*, proses dismissal bukan wewenang Majelis Hakim tetapi ketua pengadilan. *Kedua*, bisa jadi permohonan fiktif positif adalah berupa permohonan informasi yang tidak dikabulkan oleh atasan PPID yang sesungguhnya menjadi kewenangan absolut Komisi Informasi, namun diajukan ke PTUN. *Ketiga*, bagaimana jika permohonan diajukan oleh masyarakat terhadap pejabat pemerintahan yang tidak berwenang misalnya permohonan SIM diajukan kepada Kepala Dinas Perhubungan. Untuk hal yang demikian seharusnya ketua Pengadilan tetap diberi kewenangan untuk menerbitkan penetapan tidak lolos dismissal proses sesuai Pasal 62 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Permasalahan berikutnya masih dimungkinkan atau tidak masuknya intervensi dalam permohonan keputusan

fiktif positif. Meskipun Undang-Undang Administrasi Pemerintahan maupun Perma Nomor 8 Tahun 2017 tidak mengatur, namun tidak ada yang dapat menghalangi masuknya permohonan intervensi, jika memang memiliki kepentingan terhadap perkara yang sedang berjalan sebagaimana diatur dalam Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Peratun.

Konsekuensi dari masuknya permohonan intervensi tentu bisa saja "mengacaukan" jadwal persidangan yang sudah disusun oleh Majelis Hakim diawal persidangan dan dimuat dalam penetapan hari sidang. Namun demikian prinsip *audi et alteram partem* mengharuskan Hakim memberi kesempatan yang sama bagi intervensi untuk menyampaikan baik dalil maupun sanggahan serta buktibuktinya.

Di dalam praktek persidangan sering kali para pihak khususnya Termohon juga memiliki hambatan sehingga belum siap dengan kewajiban memenuhi hukum acara yang sudah ditetapkan oleh Majelis Hakim, misalnya kuasa hukum Termohon yang pada umumnya jajaran di Birokrasi Termohon kesulitan memperoleh tanda tangan di surat kuasa dari Pejabat Prinsipal karena masalah birokrasi atau masalah lain seperti kesulitan menghadirkan ahli.

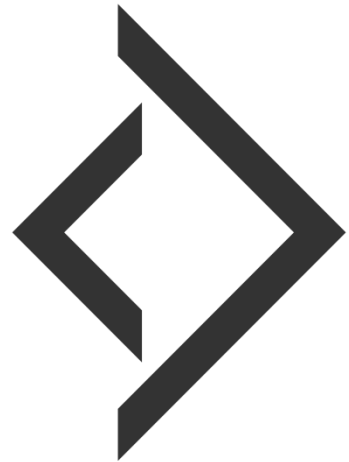
Dalam hal yang demikian, dibutuhkan kearifan Hakim, meskipun pemeriksaan perkara akan melebihi tenggang waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 ayat (5) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, namun ketentuan tersebut tidak ada sanksinya, sehingga yang terpenting bagi penulis adalah hak-hak para pihak untuk berproses harus tetap dipenuhi. Sebaliknya jangan sampai hanya karena mengejar penyelesaian perkara selesai dalam waktu 21 hari kerja, namun hak-hak para pihak untuk

mengajukan dalil, sanggahan ataupun bukti tidak diberikan secara maksimal<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibid* hlm.46

# DAFTAR PUSTAKA



## Buku

- Arumanadi, Bambang dan Sunarto. 1990. *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*. Semarang: IKIP Semarang Press.
- Asshiddiqie, Jimly dan Ahmad Syahrizal. 2011. *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*. Jakarta: PT Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 2012. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asrun, A Muhammad. 2004. *Krisis Peradilan: Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*. Jakarta.
- Harahap, Yahya. 2014. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,
- Martitah. 2013. *Dari Negatif Legislature ke Positif Legislature*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Mawardi, Irvan. 2016. *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Nurhadi, dkk. 2011. *Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara dan Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Dilihat Dari Beberapa Sudut Pandang*. Jakarta: Mahkamah Agung RI.

- Lotulung, Paulus Efendi. 2013. *Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Salemba Humanika.
- ....., 2013 *Lintasan Sejarah Dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN)*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Lopa, Baharuddin dan Andi Hamzah. 1991. *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika
- Peradilan Tata Usaha Negara. 2014. *Uraian Tugas (job description) Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang*.
- Permana, Tri Cahya Indra. 2016. *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Genta.
- Prijodarminto, Soengeng. 1993. *Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian dari Sengketa Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT Pradnya Paramita.
- Prodjohamidjojo, Mr Martiman. 2005. *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara Dan UU PTUN 2004*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Singer, Peter. 2012. *Satu Bumi Etika Bagi Era Globalisasi*. Cianjur:IMR Press.
- Soehino. 2005. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Titik Triwulan Tutik dan Widodo, Ismu Gunadi. 2011. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta:Kencana
- Tjandra,W Riawan. 2005. *Hukum Acara Peradilan tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Tjakranegara, R Soegijatno. 2008. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wiyono. 2009. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Yanto, Nur. 2015. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Mitra Wacana Media.

## **Media**

- Donna O. Setiabudhi, “Keputusan Fiktif Negatif Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Dalam Sengketa Tata Usaha Negara”. Hukum Unsrat, Manado, September 2014.
- www.jimly.com. Diakses pada Hari Senin, 27 Februari 2017, pukul 02.25 WIB

Ims.aau.ac.id. Diakses pada Hari Selasa, 13 Juni 2017, Pukul 12.30 WIB, di Semarang.

Arief Sidharta, "*Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*", dalam Jentera(Jurnal Hukum), "Rule of Law". Pusat Studi hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm 124-125. Dikutip di [www.jimly.com](http://www.jimly.com). Diakses pada Hari Senin, 27 Februari 2017, pukul 02.30 WIB.

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam. Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm 64. Dikutip di [www.jimly.com](http://www.jimly.com). Diakses pada Hari Senin, 27 Februari 2017, pukul 02.40 WIB.

Laman Peradilan TUN Surabaya, [site.ptun-surabaya.go.id](http://site.ptun-surabaya.go.id). Diambil pada hari Rabu, 4 Maret 2018.

<http://databoks.katadata.co.id/datapublish/2017/11/27/poltrack-ing-partai-politik-dan-dpr-paling-tidak-dipercaya-publik>. Diambil pada hari Rabu, 4 Maret 2018

<http://sp.beritasatu.com/politikdanhukum/hasil-survei-gwp-pengamat-rawat-kepercayaan-besar-Berita-resmi-Mahkamah-Konstitusi-di-laman-www.mahkamahkonstitusi.go.id>. Pada hari Rabu, 29 Maret 2018. masyarakat-ke-pemerintah/119755. Diambil pada hari Rabu, 4 Maret 2018.

Berita Resmi Badan Pusat Statistik pada laman <https://www.bps.go.id/>, Pada hari Selasa, 27 Maret 2018

[www.kompasiana.com](http://www.kompasiana.com). Diakses pada hari Senin, 22 Mei 2017, Pukul 11.30 WIB

Victor Yaved Neno. *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*. PT. Citra Aditya Bakti, 2006 hlm. 3. Dikutip pada laman <https://books.google.co.id/>. kbbi.web.id. Pada hari Senin, 12 Juni 2017, pukul 9.18, di Semarang.

[Ptun-denpasar.go.id](http://Ptun-denpasar.go.id). Pada hari Senin, 12 Juni 2017, pukul 9.24 WIB, di Semarang.



Wikipedia.org. Diakses pada hari Selasa, 13 Juni 2017, pukul 22.01 WIB, di Semarang.

### **Jurnal**

Sjachran Basah,. Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia. Bandung: Alumni, 1985. Hlm.119. Dari Artikel Dahnia Khumarga berjudul Persamaan dan Nuansa Perbedaan Antara Corak Peradilan Tata Usaha Negara Perancis, Belanda, dan Indonesia. Universitas Pelita Harapan

Suryaningsi. Artikel Ilmiah tentang Analisis Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Negara Hukum Indonesia. Universitas Mulawarman, Maret 2018.

M.Natsir, "Demokrasi di Bawah Hukum"

Bapak ardoyo Wawancara dengan Bapak Ardoyo (Hakim PTUN Semarang). Pada Hari Senin, 5 Juni 2017.

Bapak ardoyo Wawancara dengan Bapak Ardoyo (Hakim PTUN Semarang). Pada Hari Senin, 4 Juni 2017.

Departemen Pendidikan Nasional. Kamus Besar bahasa Indonesia (Edisi Ketiga). Jakarta: Balai Pustaka, 2001. hlm.269. dikutip oleh Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut PTUN

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, hlm 57

Bahan ajar Bambang Soebiyantoro Hakim PTUN Semarang Tahun 2015 terkait Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.

Artikel resmi Kementerian Hukum dan HAM terkait Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Terhadap Peradilan Tata Usaha Negara dikutip pada laman <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-adm-negara/2942-undang-undang-administrasi-pemerintahan-terhadap-peradilan-tata-usaha-negara.html>. Pada hari Senin, 22 Mei 2017, Pukul 11.35 WIB

Indroharto. Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993. Hlm. 163 dikutip oleh laman resmi kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia

- <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-adm-negara/2942-undang-undang-administrasi-pemerintahan-terhadap-peradilan-tata-usaha-negara.html>
- Diskusi dengan Bapak Hery Abduh, Hakim PTUN Samarinda. Pada hari Jum'at, 6 April 2018
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara
- Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Jurnal Ilmiah oleh Tri Cahya Indra Permana. Rekonstruksi Penanganan Sengketa Kepegawaian Pada Peradilan Tata Usaha Negara. Jurnal Varia Peradilan No.374 Januari 2017. hlm. 120
- Putusan ptun Pekanbaru
- Sosialisasi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- Putusan PTUN Jakarta Nomor 504 K/TUN/2015
- Hasyim Asy'ari. Power Point Berjudul Kerangka Hukum Pemilu 2019 yang disampaikan saat Pusdiklat Balitbang Diklat Kumdil MA-RI di Bogor, 21 November 2017.
- Artikel Ilmiah Oleh Slamet Haryanto dan Kadi Sukarna. Peran Komisi Informasi Publik Dalam Proses Eksekusi Terhadap Putusan Sengketa informasi Yang Berkekuatan Hukum Tetap Dalam Tinjauan UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Donna O. Setiabudhi, "*Keputusan Fiktif Negatif Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*". Hukum Unsrat, Manado, September 2014.
- Wawancara dengan Bapak Rahmat (Dosen Universitas Sultan Agung Semarang). Pada Hari Kamis, 18 Mei 2017.
- Wawancara dengan Bapak Ardoyo Wardhana (Hakim PTUN Semarang). Pada Hari Selasa, 6 Juni 2017.
- Zudan Arif Fakrulloh dalam bukunya Tri cahya Indra Permana. hukumonline.com. Diakses pada hari Selasa, 23 Mei 2017, pukul 04.00, di Semarang.
- W. Riawan Tjandra, "*Perbandingan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dan Conseil d'etat Sebagai Institusi Pengawas*"

*Tindakan Hukum Tata Usaha Negara*”, Jurnal Hukum IUS QUIA No. 3 Vol. 20, Yogyakarta, Juli 2013, hlm 425.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Sarah S. Kuahaty, “Pemerintah Sebagai Subjek Hukum Perdata Dalam Kontrak Pengadaan Barang Atau Jasa”, Vol 17 No. 3, Maluku, Juli-September 2011, hal. 57.

Jurnal Ilmiah oleh Laga Sugiato. Pemaknaan Surat Keputusan Yang Bersifat Deklaratif Dan Konstitutif. Diakses pada laman <http://ejournal.janabadra.ac.id/index.php/KH/issue/archive>. Dalam volume 1, april 2018.

# PROFIL PENULIS



**Dr. Martitah, M.Hum,** Lahir di Kebumen, 17 Mei 1962, meraih gelar sarjana di IKIP Semarang (Unnes sekarang). Menyelesaikan studi strata 2 dan Meraih Gelar Magister Hukum Universitas Hasanuddin (UNHAS) Makassar, dan meraih gelar Doktor dari Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang. Saat ini penulis menjadi dosen pada Bagian Hukum Tata Negara-Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.

**Arif Hidayat, S.H.I., M.H.,** Lahir di Magelang, 22 Juli 1979, meraih gelar sarjana Hukum dari Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, dan Magister Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII). Saat ini penulis menjadi dosen pada Bagian Hukum Tata Negara-Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Penulis juga aktif dalam berbagai kegiatan, seperti Perancangan Peraturan Daerah.



**Aziz Widhi Nugroho, S.H.,** lahir di Wonogiri, 26 Januari 1995. Saat ini belajar praktik beracara di Law Office ASA, Semarang. Mendapatkan gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang dibawah bimbingan Dr Martitah MHum, dan Arif Hidayat SHI MH. Selama menjadi mahasiswa, penulis aktif dari berbagai kegiatan seperti BEM, UKM, dan kegiatan lainnya. Penulis juga merupakan Penerima Beasiswa Bank Indonesia.

# INDEKS



- A**  
Administrasi  
    pemerintahan 36,  
    39, 42, 43, 44, 46,  
    52, 53, 54, 55, 56,  
    58, 59, 80, 81, 82,  
    83, 84, 88, 90, 91,  
    93, 95, 100, 105,  
    106
- B**  
BAPEK (Badan  
    Pertimbangan  
    Kepegawaian) 63,  
    64, 65  
*beschikking*, 15, 36, 45, 54
- D**  
demokrasi, 2, 4, 25, 26, 28,  
    29, 30, 31, 33, 56  
*duality of jurisdictions* 14,  
    15
- F**  
fiktif negative, 39, 44, 50,  
    78, 79, 80, 82, 85,  
    89, 90, 91, 93, 94,  
    96, 102  
fiktif positif, 40, 44, 50, 78,  
    80, 82, 83, 84, 88,  
    89, 90, 91, 93, 94,  
    100, 102, 105
- Formil, 2
- G**  
*good governance*, 76  
gugatan 65, 66
- H**  
hukum acara, 14, 13, 38,  
    39, 41, 44, 51, 58,  
    89, 94, 102, 105
- I**  
*International Comission of  
Jurist*, 1, 2
- J**  
Julius stahl, 1, 2
- K**  
keadilan, 2, 4, 7, 8, 10, 15,  
    16, 17, 18, 28, 43,  
    57, 86, 90, 93, 94,  
    102

- kepegawaian, 24, 57, 58,  
59, 60, 61, 62, 63,  
64, 65
- keputusan tata usaha  
negara, 15, 23, 36,  
37, 38, 41, 42, 45,  
47, 48, 49, 52, 53,  
57, 61, 65, 66, 67,  
75, 78, 80, 86, 87,  
95, 96, 99
- kesejahteraan 4, 13, 58
- M**
- materiil, 2, 9, 58, 94
- N**
- Negara Hukum: 1, 2, 3, 4, 5,  
8, 12, 13, 28, 86
- O**
- Objek, 4, 24, 42, 43, 65, 67,  
70, 72, 73, 89
- P**
- Pejabat Tata Usaha Negara,  
7, 29, 35, 36, 39,  
41, 42, 43, 45, 47,  
48, 53, 59, 61, 65,  
66, 78, 85, 86, 87,  
83, 89, 95
- pelanggaran administratif,  
70, 71
- pencari keadilan, 15, 28, 43,  
57, 86, 90, 93, 94,  
102
- peradilan tata usaha  
negara, 1, 3, 5, 6, 7,  
8, 9, 10, 12, 13, 14,  
17, 22, 23, 24, 29,  
37, 38, 39, 41, 42,  
48, 51, 53, 58, 59,  
60, 63, 65, 66, 67,  
70, 78, 79, 80,  
83, 84, 85
- perluasan, 35, 44, 51, 56,  
93, 80
- permohonan, 67
- Perundang-undangan , 2, 4,  
8, 12, 13, 35, 36,  
37, 41, 43, 44, 46,  
47, 48, 53, 54, 55,  
57, 59, 66, 68, 70,  
73, 75, 76, 78, 79,  
81, 82, 83, 88, 89,  
92, 93, 99, 100,  
103
- Politik: 22, 25, 26, 27, 28,  
29, 30, 31, 32, 33,  
34, 65, 66, 67, 68,  
69, 70, 74, 81
- R**
- Raad van State* 15, 18, 19, 20
- rechtstaat* 1, 2, 86
- T**
- the rule of law* 1, 2
- tindakan faktual, 36, 37,  
45, 54, 55, 93
- tindakan pemerintahan, 4,  
13, 18, 21, 36, 38,  
39, 44, 45, 46, 92
- U**
- upaya administratif, 42, 59,  
61, 62, 63
- W**
- wewenang, 5, 7, 8, 14, 15,  
16, 18, 21, 29, 35,  
36, 46, 57, 59, 66,  
93, 105

**bpfh  
Unnes**

Badan Penerbit Fakultas Hukum  
Universitas Negeri Semarang

Gedung K, Lantai 1, Dekanat Fakultas Hukum  
Sekaran, Gunungpati, Semarang 50229  
Laman: <http://press.fh.unnes.ac.id>  
Surel: [bpfh.press@mail.unnes.ac.id](mailto:bpfh.press@mail.unnes.ac.id)

ISBN 978-602-50865-6-4



9 786025 086564