



HUKUM PTUN



Prof. Dr. Mailinda Eka Yuniza, S.H., LL.M. | Prof. Dr. Nunuk Nuswardhani, S.H., M.H.
Prof. Dr. Tedi Sudrajat, S.H., M.H. | Dr. Himawan Estu Bagijo, S.H., M.H.
Dr. Oce Madril, S.H., M.A. | Dr. Tri Cahya Indra, S.H., M.H. | Dr. Enrico Simanjuntak, S.H., M.H.
Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum. | Dr. Harsanto Nursadi, S.H., MSi.
Dr. Ayi Solehuddin, S.H., M.H. | Dr. Sudarsono, S.H., M.H. | Dr. Aan Efendi, S.H., M.H.
Dr. Umar Dani, S.H., M.H.

Editor:

Prof. Rudy, S.H., LL.M., LL.D.
Dr. Oce Madril, S.H., M.A.
Dr. Tri Cahya Indra, S.H., M.H.
Dr. Enrico Simanjuntak, S.H., M.H.
Dr. Sudarsono, S.H., M.H.

Kata Pengantar:

YM Prof. Dr. H. Sunarto, S.H., M.H. (Ketua Mahkamah Agung RI)
YM Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H. (Hakim Mahkamah Konstitusi RI)

Pengantar Sekretaris Jenderal APHTN-HAN
Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.

HUKUM PTUN



HUKUM PTUN

Prof. Dr. Mailinda Eka Yuniza, S.H., LL.M. | Prof. Dr. Nunuk Nuswardhani, S.H., M.H.
Prof. Dr. Tedi Sudrajat, S.H., M.H. | Dr. Himawan Estu Bagijo, S.H., M.H.
Dr. Oce Madril, S.H., M.A. | Dr. Tri Cahya Indra, S.H., M.H. | Dr. Enrico Simanjuntak, S.H., M.H.
Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum. | Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si.
Dr. Ayi Solehuddin, S.H., M.H. | Dr. Sudarsono, S.H., M.H. | Dr. Aan Efendi, S.H., M.H.
Dr. Umar Dani, S.H., M.H.

Editor:

Prof. Rudy, S.H., LL.M., LL.D.
Dr. Oce Madril, S.H., M.A.
Dr. Tri Cahya Indra, S.H., M.H.
Dr. Enrico Simanjuntak, S.H., M.H.
Dr. Sudarsono, S.H., M.H.

Kata Pengantar:

YM Prof. Dr. H. Sunarto, S.H., M.H. (Ketua Mahkamah Agung RI)
YM Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H. (Hakim Mahkamah Konstitusi RI)

Pengantar Sekretaris Jenderal APHTN-HAN
Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.



RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
DEPOK

Hak cipta 2025, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

01.2025.00610.00.02.001

Prof. Dr. Mailinda Eka Yuniza, S.H., LL.M | Prof. Dr. Nunuk Nuswardhani, S.H., M.H.

Prof. Dr. Tedi Sudrajat, S.H., M.H. | Dr. Himawan Estu Bagijo, S.H., M.H.

Dr. Oce Madril, S.H., M.A. | Dr. Tri Cahya Indra, S.H., M.H.

Dr. Enrico Simanjuntak, S.H., M.H. | Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum.

Dr. Harsanto Nursadi, S.H., MSi. | Dr. Ayi Solehuddin, S.H., M.H.

Dr. Sudarsono, S.H., M.H. | Dr. Aan Efendi, S.H., M.H.

Dr. Umar Dani, S.H., M.H.

HUKUM PTUN

xxii, 488 hlm., 23 cm

ISBN 978-623-08-2068-7

Cetakan ke-1, November 2025

Hak penerbitan pada Rajawali Pers, Depok

Editor : Prof. Rudy, S.H., LL.M., LL.D.
Dr. Oce Madril, S.H., M.A.
Dr. Tri Cahya Indra, S.H., M.H.
Dr. Enrico Simanjuntak, S.H., M.H.
Dr. Sudarsono, S.H., M.H.

Copy Editor : Tim RGP

Setter : Jaenudin

Desain cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Kharisma Putra Utama Offset

RAJAWALI PERS

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

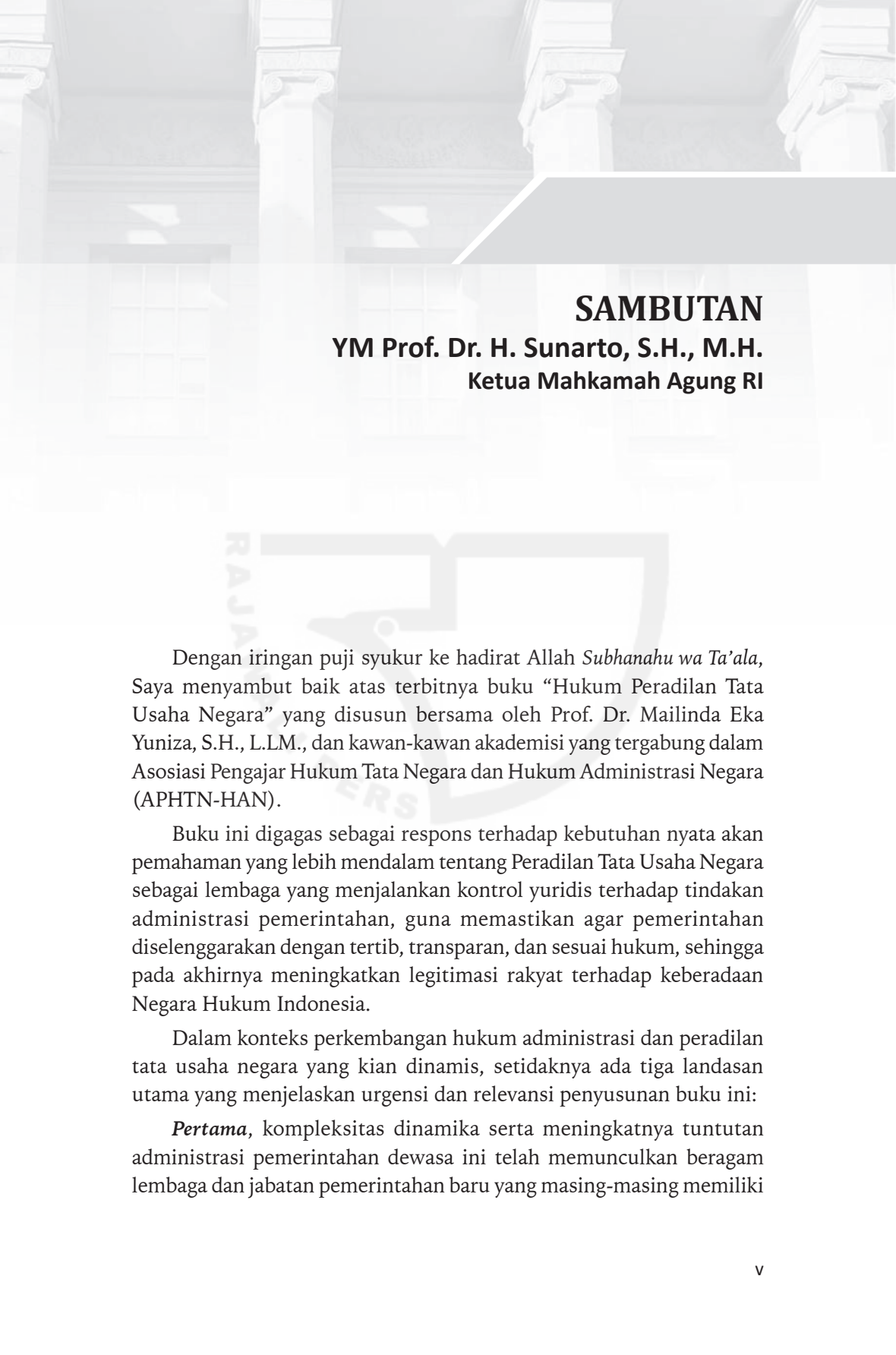
Jl. Raya Leuwininggung, No.112, Kel. Leuwininggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16456 Jl. Raya Leuwininggung No. 112, Kel. Leuwininggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Blok B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.



SAMBUTAN

YM Prof. Dr. H. Sunarto, S.H., M.H.
Ketua Mahkamah Agung RI

Dengan iringan puji syukur ke hadirat Allah *Subhanahu wa Ta'ala*, Saya menyambut baik atas terbitnya buku “Hukum Peradilan Tata Usaha Negara” yang disusun bersama oleh Prof. Dr. Mailinda Eka Yuniza, S.H., L.L.M., dan kawan-kawan akademisi yang tergabung dalam Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN).

Buku ini digagas sebagai respons terhadap kebutuhan nyata akan pemahaman yang lebih mendalam tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga yang menjalankan kontrol yuridis terhadap tindakan administrasi pemerintahan, guna memastikan agar pemerintahan diselenggarakan dengan tertib, transparan, dan sesuai hukum, sehingga pada akhirnya meningkatkan legitimasi rakyat terhadap keberadaan Negara Hukum Indonesia.

Dalam konteks perkembangan hukum administrasi dan peradilan tata usaha negara yang kian dinamis, setidaknya ada tiga landasan utama yang menjelaskan urgensi dan relevansi penyusunan buku ini:

Pertama, kompleksitas dinamika serta meningkatnya tuntutan administrasi pemerintahan dewasa ini telah memunculkan beragam lembaga dan jabatan pemerintahan baru yang masing-masing memiliki

kewenangan regulatif dan administratif. Setiap entitas tersebut menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan, kebijakan, serta keputusan atau tindakan pemerintahan, sehingga menimbulkan tantangan tersendiri dalam mewujudkan kebersisteman administrasi pemerintahan yang tertib, termasuk dalam pengembangan hukumnya (*rechtsbeoefening*) oleh Peradilan Tata Usaha Negara.

Kedua, buku ini menjelaskan hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara secara utuh dan lengkap sehingga dapat digunakan sebagai referensi ilmiah maupun rujukan dalam praktik beracara di Peradilan Tata Usaha Negara.

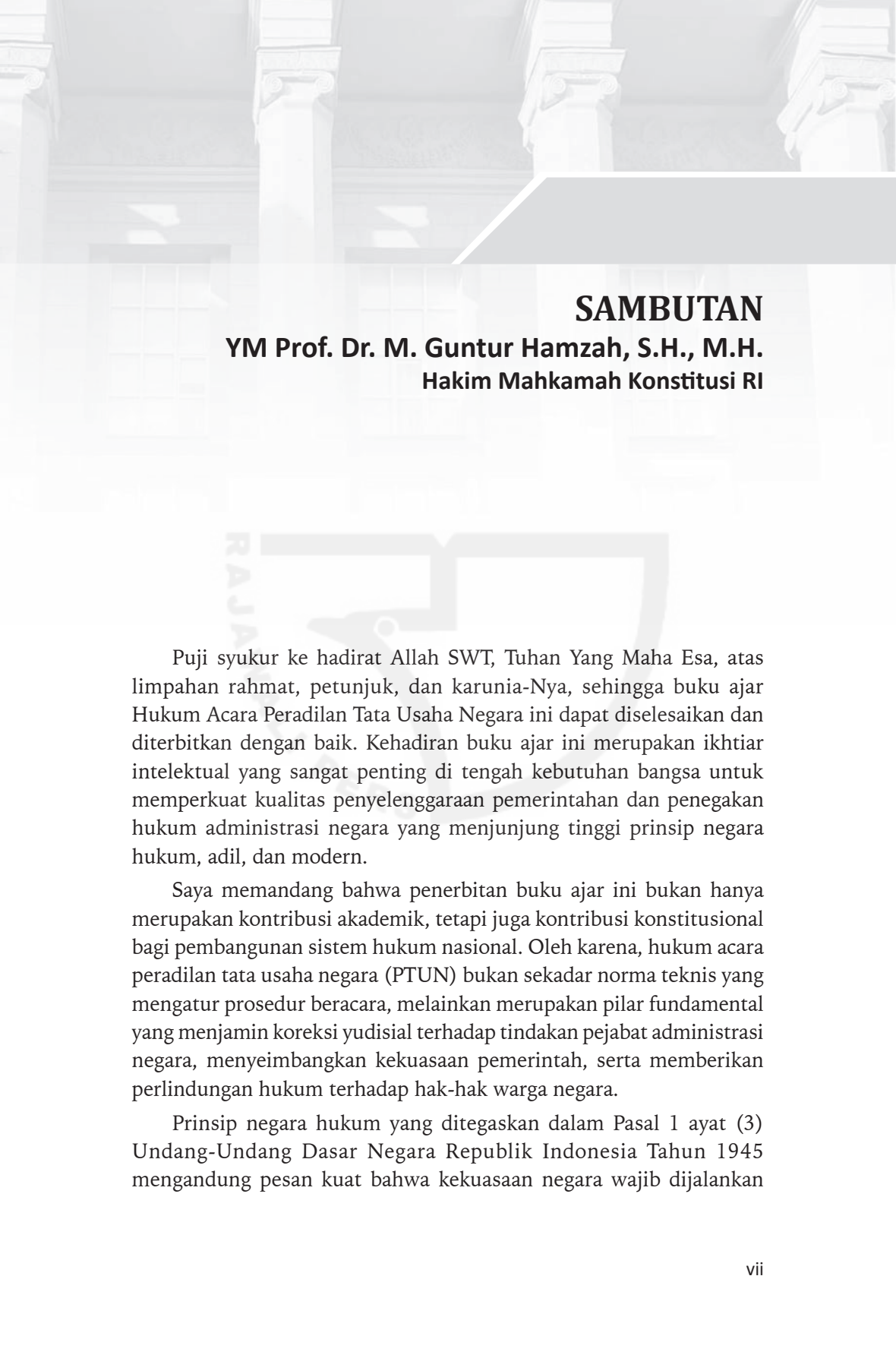
Ketiga, buku ini disusun oleh para akademisi Hukum Administrasi sebagai pengembangan hukum teoritikal dan para Hakim Peradilan Tata Usaha Negara sebagai pengembangan hukum praktikal. Kolaborasi ini sangat bagus dan perlu dikembangkan, sehingga di samping telah menghasilkan buku ajar Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara ini, di masa mendatang kolaborasi seperti ini akan meningkatkan kapabilitas Peradilan Tata Usaha Negara untuk menjawab dinamika dan perkembangan administrasi pemerintahan yang sedemikian cepat dan kompleks. Kapabilitas Peradilan Tata Usaha Negara akan mewujudkan institusi pemerintahan yang inklusif dan meningkatkan legitimasi Negara Hukum Indonesia.

Akhir kata, Saya berkeyakinan bahwa buku ini telah turut memperkaya khazanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya di bidang hukum administrasi dan peradilan tata usaha negara, serta menjadi rujukan yang bermanfaat bagi kalangan akademisi, praktisi, aparatur pemerintahan, maupun masyarakat luas yang memiliki perhatian terhadap terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, tertib, serta berpijak pada prinsip-prinsip Negara Hukum Indonesia.

Jakarta, 11 November 2025

Sunarto

Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia



SAMBUTAN

YM Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.
Hakim Mahkamah Konstitusi RI

Puji syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, atas limpahan rahmat, petunjuk, dan karunia-Nya, sehingga buku ajar Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara ini dapat diselesaikan dan diterbitkan dengan baik. Kehadiran buku ajar ini merupakan ikhtiar intelektual yang sangat penting di tengah kebutuhan bangsa untuk memperkuat kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum administrasi negara yang menjunjung tinggi prinsip negara hukum, adil, dan modern.

Saya memandang bahwa penerbitan buku ajar ini bukan hanya merupakan kontribusi akademik, tetapi juga kontribusi konstitusional bagi pembangunan sistem hukum nasional. Oleh karena, hukum acara peradilan tata usaha negara (PTUN) bukan sekadar norma teknis yang mengatur prosedur beracara, melainkan merupakan pilar fundamental yang menjamin koreksi yudisial terhadap tindakan pejabat administrasi negara, menyeimbangkan kekuasaan pemerintah, serta memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak warga negara.

Prinsip negara hukum yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung pesan kuat bahwa kekuasaan negara wajib dijalankan

berdasarkan hukum, bukan kehendak yang sewenang-wenang. Dalam prinsip tersebut terkandung cita ideal bahwa tindakan pejabat administrasi negara harus selalu dapat diuji, dikontrol, dan dikoreksi melalui mekanisme hukum yaitu peradilan tata usaha negara.

PTUN kemudian lahir dan menjadi manifestasi nyata dari peradilan yang merdeka dan tidak memihak guna menggapai cita ideal tersebut. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan perubahannya, sampai dengan dibentuk dan berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Tahun 2014 yang membawa paradigma baru administrasi pemerintahan. Dalam hal ini, UU Administrasi Pemerintahan berperan sebagai hukum materil, sedangkan UU PTUN berperan sebagai hukum formil atau hukum acara bagi UU Administrasi Pemerintahan. Dalam konteks ini pula, UU PTUN telah memainkan peran sentral dalam mengawal asas legalitas, kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak-hak masyarakat dari potensi penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).

Buku ajar ini menggambarkan secara sistematis dan komprehensif perkembangan PTUN tersebut, mulai dari sejarah awal peradilan administrasi di masa Hindia Belanda, fase transisi pasca kemerdekaan, pematangan struktur peradilan dalam era reformasi, hingga tantangan di era digital dalam menghadapi perkembangan teknologi yang mendorong digitalisasi administrasi negara, serta peningkatan ekspektasi publik terhadap keterbukaan informasi, integritas, dan akuntabilitas pejabat publik.

Kemudian dalam substansi buku ajar ini juga menyajikan analisis komprehensif mengenai pengertian dan kedudukan yurisprudensi, kaidah-kaidah hukum yang lahir dari putusan hakim, maupun *landmark decisions* dalam sengketa TUN. Pembahasan ini akan sangat membantu mahasiswa dan praktisi untuk memahami evolusi hukum administrasi negara, sekaligus menjadi pedoman bagi aparat birokrasi untuk memperbaiki praktik pemerintahannya.

Dengan dinamika hukum yang terus berkembang, buku ajar ini hadir pada momentum yang tepat sebagai instrumen pendidikan akademik dan praktik, karena memuat pokok-pokok penting berupa asas-asas hukum administrasi dan asas-asas pemerintahan yang baik, kompetensi absolut dan relatif PTUN, perkembangan yurisprudensi

dan *landmark decisions*, dinamika upaya administratif sebagai prasyarat beracara, teori *legal standing*, proses pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan persidangan, pembuktian, bentuk dan sifat putusan, upaya hukum, hingga eksekusi putusan PTUN. Dengan demikian, buku ini dapat menjadi referensi penting bagi Fakultas Hukum di seluruh Indonesia sebagai bahan ajar inti dalam mata kuliah Hukum Acara PTUN.

Saya ingin menegaskan bahwa buku ajar ini memiliki nilai strategis bagi dunia pendidikan hukum nasional. Di tengah upaya memperkuat kurikulum pendidikan tinggi di bidang hukum, literatur seperti ini mutlak diperlukan agar pengajaran ilmu hukum pada umumnya, dan hukum administrasi negara dan PTUN pada khususnya tetap berbasis riset, analisis yang mutakhir, dan praktik peradilan yang relevan.

Atas nama Pengurus Pusat APHTN-HAN, saya menyampaikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada tim penyusun, kontributor, dan semua pihak yang berperan dalam penyusunan buku ajar ini. Upaya yang telah dilakukan tidak hanya menghasilkan karya ilmiah, tetapi juga warisan yang sangat penting bagi pendidikan hukum di Indonesia.

Saya juga menyampaikan terima kasih kepada seluruh dosen dan pengajar HTN-HAN di seluruh Indonesia yang telah berkontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan pemikiran kritis di bidang hukum administrasi negara. Kehadiran buku ini merupakan bukti bahwa semangat kolektif untuk memperkuat kualitas akademik terus tumbuh dan memberi manfaat nyata bagi bangsa.

Akhirnya, saya berharap buku ajar Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara ini dapat dimanfaatkan seluas-luasnya oleh para mahasiswa, pengajar, aparatur pemerintah, praktisi, dan masyarakat luas. Kiranya buku ini mampu memperdalam pemahaman mengenai PTUN sebagai mekanisme kontrol atas tindakan administratif, memperkuat kompetensi sumber daya manusia di bidang hukum administrasi negara, mendorong terciptanya praktik pemerintahan yang bersih dan akuntabel, serta berkontribusi pada pembangunan negara hukum yang modern dan berkeadaban berbasis Pancasila.

Secara khusus, saya tidak lupa menyampaikan terima kasih kepada Penerbit PT. RajaGrafindo Persada yang telah berkenan menerbitkan buku ini sehingga nyata hadir di hadapan para pembaca sekalian. Bagi

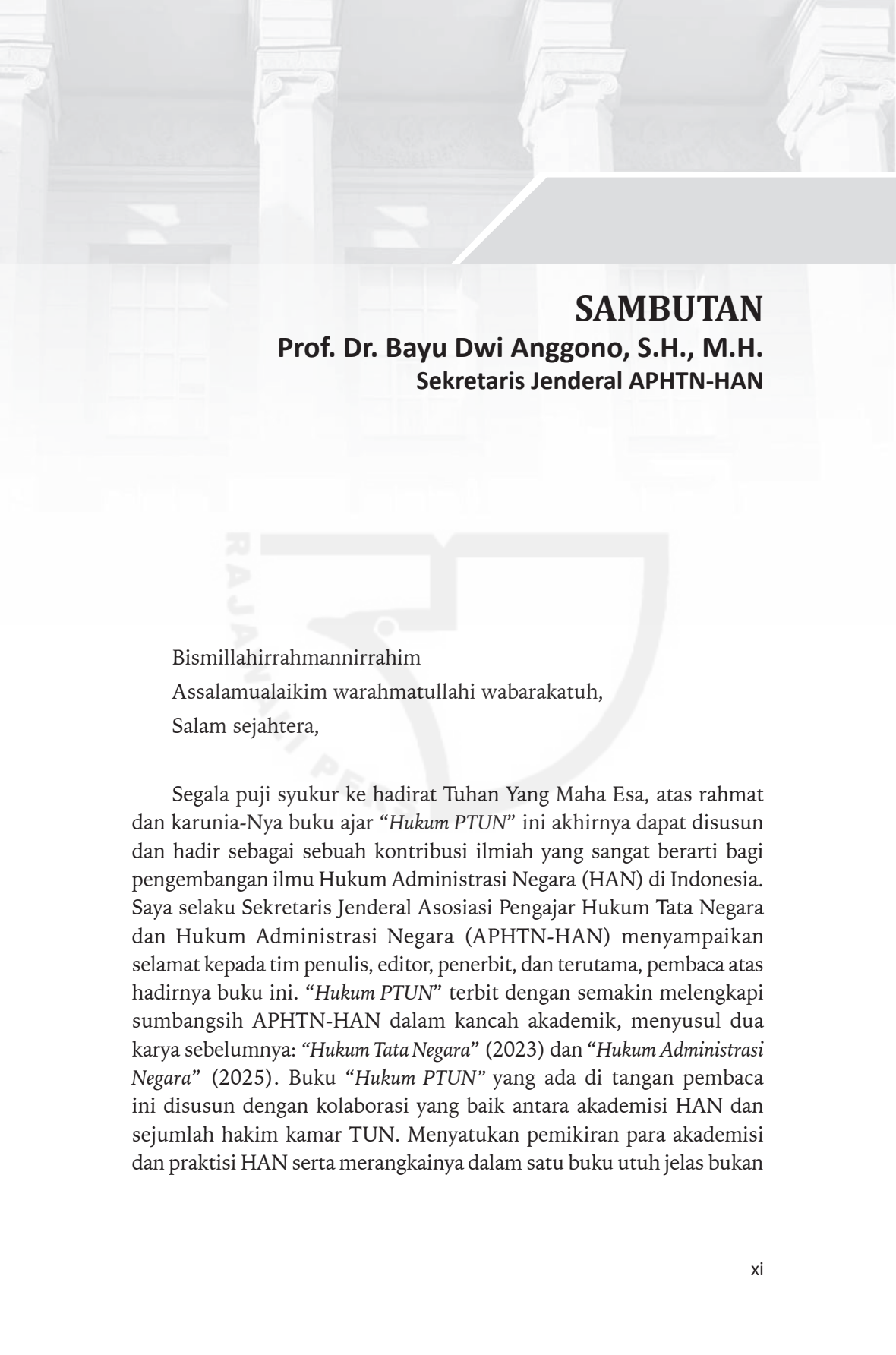
APHTN-HAN, dengan terbitnya buku ini, sekali lagi menunjukkan kepedulian pada penguatan literasi di bidang ilmu hukum, sekaligus meneguhkan watak inklusif dan kontributif APHTN-HAN untuk kemajuan bangsa dan negara.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan petunjuk, kekuatan, dan keberkahan bagi seluruh ikhtiar kita dalam membangun hukum dan pemerintahan yang lebih baik. Selamat membaca dan memanfaatkan buku ini seoptimal mungkin.

Jakarta, 11 November 2025

Hormat saya,

Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.
Hakim Mahkamah Konstitusi RI



SAMBUTAN

Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.
Sekretaris Jenderal APHTN-HAN

Bismillahirrahmannirrahim

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh,

Salam sejahtera,

Segala puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmat dan karunia-Nya buku ajar “*Hukum PTUN*” ini akhirnya dapat disusun dan hadir sebagai sebuah kontribusi ilmiah yang sangat berarti bagi pengembangan ilmu Hukum Administrasi Negara (HAN) di Indonesia. Saya selaku Sekretaris Jenderal Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) menyampaikan selamat kepada tim penulis, editor, penerbit, dan terutama, pembaca atas hadirnya buku ini. “*Hukum PTUN*” terbit dengan semakin melengkapi sumbangsih APHTN-HAN dalam kancah akademik, menyusul dua karya sebelumnya: “*Hukum Tata Negara*” (2023) dan “*Hukum Administrasi Negara*” (2025). Buku “*Hukum PTUN*” yang ada di tangan pembaca ini disusun dengan kolaborasi yang baik antara akademisi HAN dan sejumlah hakim kamar TUN. Menyatukan pemikiran para akademisi dan praktisi HAN serta merangkainya dalam satu buku utuh jelas bukan

perkara mudah. Namun, sebagaimana pengalaman dari buku-buku sebelumnya, APHTN-HAN memiliki tradisi yang solid dalam kerja gotong-royong termasuk dalam proses pengerjaan buku ini.

Penerbitan buku ajar ini dapat diletakkan sekurang-kurangnya dalam dua hal. *Pertama*, dari segi pendidikan hukum. Di tengah dinamika perkembangan hukum administrasi negara, perubahan regulasi, pertumbuhan kompetensi peradilan tata usaha negara, hingga kemunculan fenomena baru seperti keputusan elektronik dan digitalisasi administrasi pemerintahan, kebutuhan terhadap literatur yang sistematis, lengkap, dan berorientasi pada praktik peradilan menjadi kian mendesak.

Buku ajar ini hadir sebagai jawaban atas kebutuhan tersebut. Substansi buku ajar ini menguraikan materi hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) secara runut mulai dari landasan filosofis, historis, teoritis, normatif, hingga praktik implementatif. Dalam konteks akademik maupun praktis, karya ini akan memperkaya pemahaman pembaca tentang bagaimana relasi antara warga negara dan pemerintah diatur, dikontrol, serta diuji melalui tata hukum administrasi dan peradilan yang bebas, imparial, dan akuntabel.

Kedua, dari segi yang lebih luas, yaitu dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis dalam kerangka *welfare state*. Dalam perkembangan *welfare state*, penguasa memiliki ruang intervensi yang luas dalam tindakan administrasinya, yang di situ melekat potensi/resiko ketidakcermatan maupun pelanggaran hukum. Perkara-perkara PTUN memiliki corak khusus yaitu sifatnya yang senantiasa memberikan penilaian atas suatu tindakan penguasa. Hal tersebut dapat kita cermati dari *Asbabun Nuzul* kelahiran PTUN melalui UU 1986 (atau bahkan lebih jauh lagi yaitu pada tahun 1970). Misalnya, Mochtar Kusuma-atmadja (Menteri Kehakiman 1973-1978) yang berpendapat pentingnya kontrol yudisial terhadap pemerintah. Pendapat yang serupa juga dianut oleh Menteri Kehakiman yang lain, Ismail Saleh, yang pada masanya PTUN berhasil terbentuk. Intinya, PTUN membuka kanal bagi masyarakat sipil untuk menyampaikan keberatan atas tindakan penguasa. Dari sisi penguasa, kehadiran PTUN berfaedah memberikan suasana tersendiri untuk lebih cermat dan berhati-hati dalam bertindak. Jadi tidak berlebihan untuk mengatakan PTUN merupakan pilar penting bagi proses demokrasi di Indonesia.

Seiring waktu, politik hukum pengaturan PTUN mengalami perkembangan melalui dua UU Perubahan, dan yang paling penting, melalui berlakunya UU 30/2014. UU 30/2014 mengubah lanskap ketatanegaraan dengan semakin memberikan penekanan atas primasi supremasi hukum dan *good governance*. Menyusul kemudian terbitnya dua regulasi dari Mahkamah Agung: Perma 6/2018 dan Perma 2/2019 yang masing-masing menjadi pedoman dalam penyelesaian perkara di PTUN. Perkembangan dari sisi regulasi sebagaimana disebutkan menjadi babak penting yang mempengaruhi posisi PTUN dalam sistem peradilan di Indonesia.

Satu lagi pencerminan khusus dari saya adalah tentang dinamisnya kaidah-kaidah hukum PTUN. Selain dari regulasi, kaidah-kaidah formil maupun materiil dalam perkara di PTUN mengalami perkembangan dari praktik. Dinamika yang demikian tercermin dalam preseden maupun yurisprudensi (atau *Landmark Decision*). Pada saat yang bersamaan hal-ikhwal PTUN masih mengandung situasi abu-abu (*grey area*) yang -oleh penulis dalam buku- katakan sebagai *border cases* dengan peradilan lain dengan sifatnya yang sangat cair. Sekali lagi, hal demikian dapat ditilik bukan saja melalui bunyi teks norma melainkan pada preseden maupun yurisprudensi yang mendahuluinya.

Sebagai sebuah buku pengantar dan buku ajar, buku yang dituliskan oleh para sarjana APHTN-HAN bersama sejumlah hakim kamar TUN telah memberikan potret keluasan dan keadalaman tentang PTUN. Pembaca diajak untuk bertamasya menyelami konsep-konsep dasar; runtutan historis sejak diterapkannya *Reglement op de Rechterlijke Organisatie* (RO) dan *Indische Staatsregeling* (IS) hingga perkembangannya pasca amandemen Konstitusi; dan menilik pada hukum acara melalui asas-asas proses peradilan, pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan persidangan, pembuktian, putusan, upaya hukum, hingga eksekusi putusan. Tidak ketinggalan, mengingat ikhwal PTUN bertumbuh dari praktik, para penulis telah menyajikan pula kaidah-kaidah hukum dalam sejumlah preseden. Menjadikan buku ini sebagai paket komplit yang komprehensif.

Oleh karena itu, saya menyampaikan apresiasi yang sebesar-besarnya kepada para penulis dan penyusun buku ini. Upaya mereka tidak hanya menghasilkan sebuah karya ilmiah, tetapi juga turut memperkuat fondasi akademik bagi pengembangan hukum acara PTUN

di Indonesia. Apresiasi turut saya sampaikan kepada para editor yang merajut dan menjahit buku ini menjadi karya yang ramah pembaca, bahkan oleh para pembaca awam (bukan berlatar hukum) sekalipun. Terima kasih juga saya sampaikan kepada para pengajar HAN di seluruh Indonesia yang telah konsisten mengembangkan keilmuan dan menjadi pilar penting bagi pembentukan generasi akademisi dan praktisi hukum yang cerdas, berintegritas, dan berwawasan kebangsaan.

Akhirnya, saya berharap buku ajar “*Hukum PTUN*” ini dapat memperluas wawasan bagi mahasiswa, pengajar, praktisi, dan aparatur negara. Kemudian mengembangkan cara pandang kritis terhadap tindakan administrasi negara, memperkuat mekanisme kontrol terhadap penggunaan kewenangan, serta memberikan kontribusi nyata bagi pembangunan negara hukum Indonesia yang demokratis, responsif, dan berkeadilan.

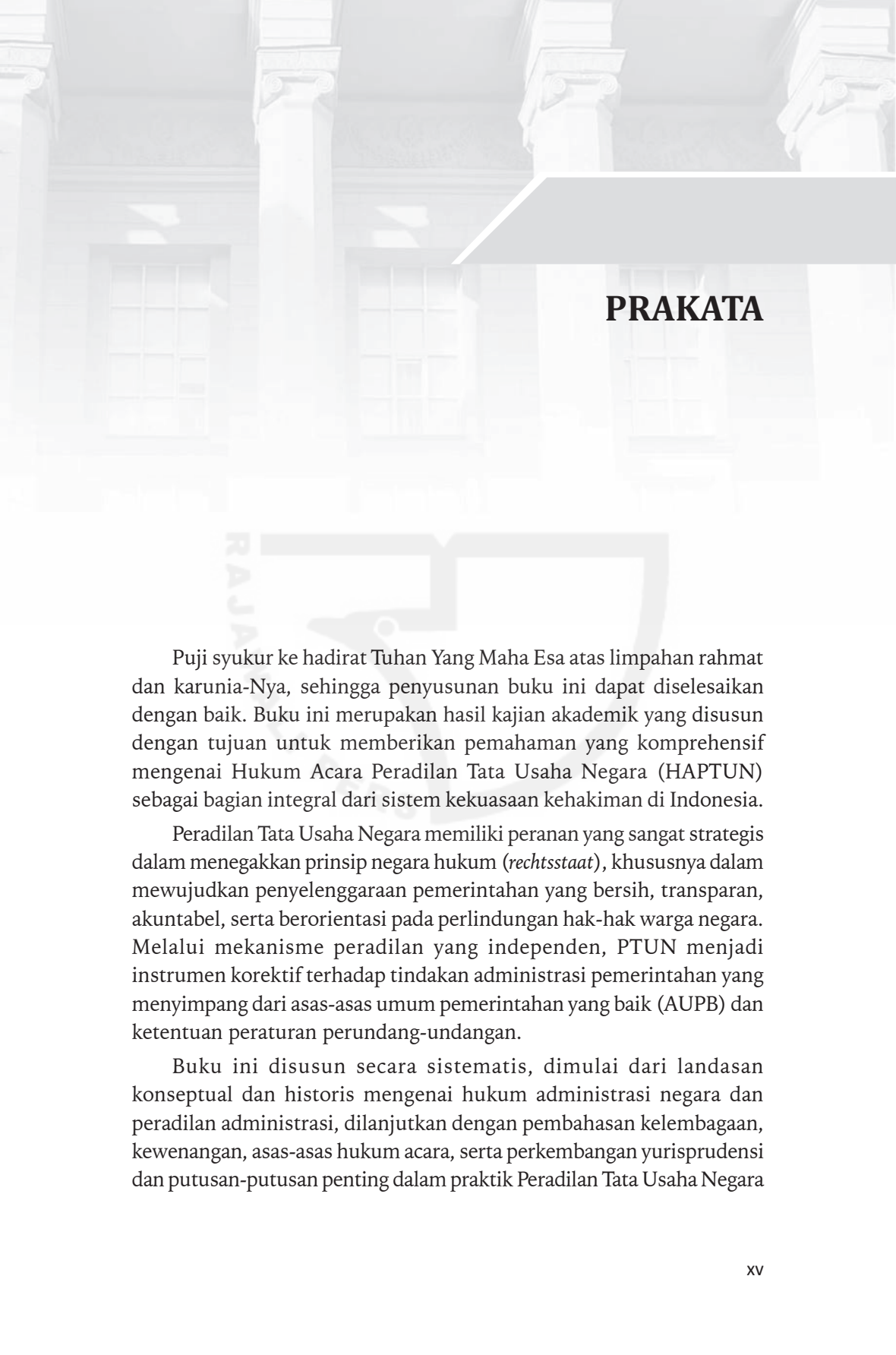
Semoga buku ini dapat dimanfaatkan dengan baik, menjadi rujukan utama dalam pengajaran hukum administrasi negara, serta menginspirasi karya-karya akademik lainnya yang bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

Jakarta, 11 November 2025

Hormat kami,

Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.

Sekretaris Jenderal APHTN-HAN



PRAKATA

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penyusunan buku ini dapat diselesaikan dengan baik. Buku ini merupakan hasil kajian akademik yang disusun dengan tujuan untuk memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (HAPTUN) sebagai bagian integral dari sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Peradilan Tata Usaha Negara memiliki peranan yang sangat strategis dalam menegakkan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), khususnya dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, transparan, akuntabel, serta berorientasi pada perlindungan hak-hak warga negara. Melalui mekanisme peradilan yang independen, PTUN menjadi instrumen korektif terhadap tindakan administrasi pemerintahan yang menyimpang dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Buku ini disusun secara sistematis, dimulai dari landasan konseptual dan historis mengenai hukum administrasi negara dan peradilan administrasi, dilanjutkan dengan pembahasan kelembagaan, kewenangan, asas-asas hukum acara, serta perkembangan yurisprudensi dan putusan-putusan penting dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara

di Indonesia. Pembahasan tersebut diharapkan dapat memberikan gambaran yang utuh mengenai posisi dan fungsi PTUN dalam sistem hukum nasional, sekaligus menjadi referensi akademis yang bermanfaat bagi pengembangan studi hukum administrasi negara.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada berbagai pihak yang telah memberikan dukungan, masukan, dan kontribusi dalam proses penyusunan buku ini, baik dari kalangan akademisi, praktisi hukum, maupun aparaturnya peradilan. Tanpa dukungan dan kerja sama tersebut, naskah ini tidak akan tersusun sebagaimana adanya saat ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa buku ini masih memiliki keterbatasan dan ruang untuk penyempurnaan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang konstruktif dari para pembaca sangat diharapkan demi perbaikan dan pengayaan materi pada edisi selanjutnya. Akhirnya, semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum, memperkaya literatur di bidang hukum administrasi negara, serta mendukung peningkatan kualitas penyelenggaraan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia.

Jakarta, November 2025

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

SAMBUTAN	v
YM Prof. Dr. H. Sunarto, S.H., M.H.	v
Ketua Mahkamah Agung RI	v
SAMBUTAN	vii
YM Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.	vii
Hakim Mahkamah Konstitusi RI	vii
SAMBUTAN	ix
Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.	ix
Sekretaris Jenderal APHTN-HAN	ix
PRAKATA	xi
DAFTAR ISI	xiii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Konsep Peradilan Administrasi dalam Negara Hukum	1
B. Sejarah Perkembangan PTUN di Indonesia	10

BAB 2	KELEMBAGAAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA	21
A.	Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Kekuasaan Kehakiman	21
B.	Susunan Kelembagaan Peradilan Tata Usaha Negara	31
C.	Fungsi dan Tugas Peradilan Tata Usaha Negara	39
D.	Perkembangan Fungsi dan Tugas Peradilan Tata Usaha Negara	47
BAB 3	ASAS-ASAS HUKUM ACARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA	57
A.	Pengertian Asas Hukum	57
B.	Asas-Asas Umum Pelaksanaan Wewenang Peradilan	61
C.	Asas-Asas Khusus Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara	69
BAB 4	PERKEMBANGAN KEWENANGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA	111
A.	Pendahuluan	111
B.	Kompetensi Absolut Peradilan TUN	115
C.	Kompetensi Relatif Peradilan TUN	119
D.	Sekilas Pandang Perkembangan Kewenangan Peradilan TUN	121
E.	Pasang Surut Kompetensi Absolut Peradilan TUN	122
F.	Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Lingkup Kompetensi Absolut Peradilan TUN	142
G.	Perkembangan Kompetensi Absolut Peradilan TUN: Tantangan dan Harapan	150
H.	Penutup	156
BAB 5	UPAYA ADMINISTRATIF	159
A.	Pendahuluan: Memahami Upaya Administratif dalam Hukum Administrasi Negara	159

B.	Teori dan Konsep Upaya Administratif	163
C.	Asal Mula dan Evolusi Upaya Administratif di Indonesia	167
D.	Kerangka Hukum Upaya Administratif	169
E.	Analisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Berbasis Upaya Administrasi	179
F.	Data dan Gambaran Proses Upaya Administratif	191
G.	Beberapa hal hambatan yang terjadi	193
H.	Penutup	197
BAB 6	KEDUDUKAN HUKUM (<i>LEGAL STANDING</i>) UNTUK MENGGUGAT DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA	199
A.	Filosofi dan Definisi	199
B.	Landasan Hukum Hak Menggugat di Peradilan Tata Usaha Negara	201
C.	Perkembangan dan Problematika	206
BAB 7	GUGATAN	209
A.	Definisi Gugatan	209
B.	Syarat Gugatan	213
C.	Subyek	214
D.	Obyek Gugatan	218
E.	Tenggang Waktu Gugatan	226
BAB 8	PEMERIKSAAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA	233
A.	Pemeriksaan Pendahuluan	234
B.	Pemeriksaan Persidangan	243
BAB 9	PEMBUKTIAN	269
A.	Pengertian, Hakikat dan Prinsip Pembuktian di Peradilan TUN	269
B.	Jenis, Beban dan Penilaian Alat Bukti	275
C.	Alat Bukti Elektronik	288

BAB 10	PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA	297
A.	Hakikat Putusan Pengadilan.	297
B.	Indikator Putusan yang Berkualitas.	302
C.	Beberapa Aspek Putusan Peradilan TUN.	304
D.	Perbedaan Putusan dan Penetapan Dalam Hukum Acara Peradilan TUN.	309
E.	Putusan Sementara dan Putusan Akhir Dalam Proses Persidangan	311
F.	Musyawarah Hakim dan Pembacaan Putusan	313
G.	Sistematika Putusan Peradilan TUN	316
H.	Sifat Amar Putusan dan Akibat Hukum Putusan	320
BAB 11	UPAYA HUKUM	325
A.	Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Sarana Penyelesaian Hukum	325
B.	Memaknai Upaya Hukum	332
C.	Jenis Upaya Hukum	334
D.	Peninjauan Kembali Kedua	350
E.	Peninjauan Kembali Oleh Badan atau Pejabat TUN	350
F.	Upaya Hukum Atas Keputusan Elektronik	351
BAB 12	EKSEKUSI PUTUSAN PTUN	355
A.	Pengertian Eksekusi Putusan PTUN	355
B.	Jenis Eksekusi Putusan PTUN	357
C.	Prosedur Eksekusi	363
BAB 13	KAIDAH HUKUM DAN YURISPRUDENSI	373
A.	Pengertian Yurisprudensi	373
B.	Kedudukan dan Peran Yurisprudensi	383
C.	Yurisprudensi dan Kaidah Hukum Peradilan TUN	391

BAB 14	LANDMARK DECISION (PUTUSAN PENTING) DAN RUMUSAN RAPAT PLENO KAMAR TATA USAHA NEGARA	403
A.	<i>Landmark decision</i> (Putusan Penting)	403
B.	Rumusan Rapat Pleno Kamar	423
C.	Penutup	435
DAFTAR PUSTAKA		437
Lampiran 1		
	Dasar Hukum, Subjek, Objek, serta Informasi Umum lainnya terkait Sengketa TUN Khusus	467
BIOGRAFI PENULIS		477





BAB 1

PENDAHULUAN

A. Konsep Peradilan Administrasi dalam Negara Hukum

“Penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur oleh hukum” merupakan pernyataan Plato pada bukunya yang ketiga berjudul “*Nomoi*”. Dalam buku ini pula, Plato menyadari bahwa kendati tidak akan pernah terciptanya negara yang ideal atau sempurna, negara yang baik datang dari penyelenggaraan pemerintah yang baik. Konsep ini mendasari berbagai cabang pemikiran dan landasan teori mengenai negara hukum.

Konsep negara hukum sudah lama ada sejak zaman Yunani Kuno. Aristoteles menyebutkan bahwa negara hukum pada dasarnya adalah pemerintahan yang berdasarkan pada keadilan bagi warga negaranya. Atas dasar tersebut, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Pemerintah menuangkan keadilan dalam sebuah peraturan perundang-undangan dan tugas Pemerintah hanya sebagai pemegang hukum dan keseimbangan negara saja.¹ Negara hukum tidak mempunyai pengertian yang universal, karena penting untuk diketahui bahwa setiap negara

¹J.J. von Schmid, 1988, *Pemikiran tentang Negara dan Hukum*, Pembangunan, Jakarta, hlm. 106.

mempunyai definisi tersendiri atas negara hukum mengingat sejarah dan latar belakang negara yang berbeda-beda. Di Indonesia, negara hukum dapat didefinisikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada suatu kepastian hukum.²

Scheltema mengemukakan asas-asas dasar negara hukum sebagai berikut:

1. Asas *Human Dignity*, artinya adanya pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak-hak dasar manusia;
2. Asas *Legal Certainty*/Kepastian Hukum, yaitu menjamin prediktabilitas dan mencegah hak yang terkuat berlaku.³ Adapun komponen asas yang membentuk tercapainya asas *legal certainty* adalah:
 - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
 - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - c. Asas non retroaktif perundang-undangan sebelum mengikat, undang-undang harus diumumkan secara layak;
 - d. Asas peradilan bebas objektif-imparsial dan adil manusiawi;
 - e. Asas *nonliquet* hakim tidak boleh menolak perkara yang dihadapkan kepadanya dengan alasan undang-undang tidak jelas atau tidak ada;
 - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau Undang-Undang Dasar.
3. Asas *Similia Similibus*/Asas Persamaan, dimana peraturan tidak boleh menimbullkan pengistimewaan individu/kelompok tertentu.
4. Asas Demokrasi, yang berarti bahwa setiap rakyat mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan. Hak ini menjadi kewenangan rakyat sebagai

²*Ibid*, hlm. 7.

³Arief Sidharta, 2009, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, dalam Soetanto Soepiadhy, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Prospek Perkembangan Demokrasi*, Program Pascasarjana Untag, Surabaya, hlm. 106-108.

pemegang kedaulatan.⁴ Asas ini dikenal dengan prinsip “dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat”. Aksi demokrasi dilakukan lewat adanya representasi rakyat dalam pembuatan dan implementasi kebijakan.

5. Asas Pemerintah Mengemban Pelayanan bagi Masyarakat, yang berarti semua kebijakan pemerintah harus tertuju pada kesejahteraan umum masyarakat.

Prinsip negara hukum di Indonesia dimandatkan dalam Pasal 1 ayat 3 UUD 1945. Konstitusi-lah yang menjadi landasan kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.⁵ Jimly Asshiddiqie menjabarkan indikasi pemenuhan asas prinsip negara hukum (*rule of law*), yaitu:⁶

1. Adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi.
2. Dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan.
3. Adanya jaminan hak asasi manusia.
4. Adanya peradilan bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan warga negara di hadapan hukum, dan menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Perwujudan indikasi tersebut juga dapat dilihat dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah. Peraturan perundang-undangan seyogyanya menjadi jaminan perlindungan terhadap penyalahgunaan kekuasaan Pemerintah. Maka dari itu, penting bagi sebuah negara untuk melandaskan jaminan tersebut pada sebuah hukum administrasi negara. Terdapat beberapa aliran yang mendasari pembentukan hukum administrasi negara, yaitu model Kontinental (didasari oleh Paul de Haan, Drupsteen, dan Fernhout) dan mode Anglo-Saxon (didasari oleh Kenneth F. Warren). Contoh negara yang menganut model Kontinental adalah Belanda, dimana hukum administrasi negara digambarkan sebagai hukum **untuk, dari/oleh,**

⁴Rudy, “Mencari Bentuk Kedaulatan dalam UUD Tahun 1945”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 3, 2013, hlm. 254.

⁵Serlika Aprita dan Yonani Hasyim, 2020, *Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mitra Wacana Media, Bogor, 2020, hlm. 60.

⁶Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 69

dan terhadap pemerintah (bestuursrecht mooi en bondig als het 'recht voor, van en tegen het overheidsbestuur').⁷ Definisi ini didasarkan pada 3 (tiga) elemen pembentuk hukum administrasi negara:

1. norma-norma **untuk** penyelenggaraan pemerintahan, yang harus diperhatikan ketika pemerintah menjalankan/mengurusnya.
2. instrumen **dari/oleh** penyelenggara pemerintahan, yang dikendalikan/dikontrolnya.
3. perlindungan hukum - yang memberi peluang bagi mereka yang terlibat (dirugikan) untuk melakukan gugatan **terhadap** penyelenggara pemerintahan.

Di sisi lain, model Anglo-Saxon biasanya menggambarkan hukum administrasi negara mempunyai kaitan dengan (1) cara kekuasaan dialihkan dari badan legislatif ke badan administratif; (2) bagaimana badan administratif menggunakan kekuasaan; dan (3) bagaimana tindakan yang diambil oleh lembaga administratif ditinjau/diuji oleh pengadilan. Namun, kedua pandangan mempunyai titik kesamaan: bahwa adanya pengalihan kuasa dari badan legislatif kepada badan administratif dalam mengendalikan kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bahwa adanya norma yang harus dipatuhi pejabat/badan pemerintah dalam menjalankan tugasnya, dan bagaimana tindakan tersebut dapat diuji dalam pengadilan.

E. Utrecht mendefinisikan hukum administrasi negara sebagai "gabungan jabatan administrasi negara yang berada di bawah pimpinan pemerintah melaksanakan tugas yang tidak ditugaskan kepada badan pengadilan dan legislatif."⁸ Menurut Ridwan, hukum administrasi negara terbentuk dari aparatur negara yang bertugas untuk melakukan tugas negara selain dari tugas pembuatan undang-undang dan pengadilan.⁹ Prajudi Atmosudirdjo mengklasifikasikan tiga pernah hukum administrasi negara, yaitu sebagai salah satu **fungsi** pemerintah, sebagai **aparatur** (*machinery*) dari pemerintah, dan

⁷Paul De Haan, Drupsteen en Fernhout, Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat: Ontwikkeling, organisatie, instrumentarium, deel 1, (Deventer: Kluwer, 2001), hlm. 1.

⁸S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2009, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kelima, Liberty, Yogyakarta, hlm. 7.

⁹Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara. Edisi Revisi*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 30.

sebagai **proses** penyelenggaraan tugas pemerintah yang memerlukan kerja sama tertentu.¹⁰ Dapat disimpulkan bahwa hukum administrasi negara merupakan hukum yang mengatur pemerintah dan kerjasamanya dalam membuat dan melaksanakan sebuah kebijakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Tindakan pejabat ini dapat diuji lewat ketetapan dalam undang-undang untuk kemudian diukur apakah sudah mencapai tujuan yang dimaksud, dimana dalam hal ini hukum administrasi negara berperan sebagai instrumen yuridis (*juridische instrumenten*).¹¹

Konsep hukum administrasi Indonesia juga dapat dibandingkan dengan konsep dari beberapa negara. Konsep Amerika mengadopsi paham bahwa hukum administrasi negara menyangkut tentang kekuasaan dan tata cara/prosedur badan pemerintahan, termasuk khususnya undang-undang yang mengatur peninjauan kembali atas tindakan administratif). Amerika Serikat berpusat pada elemen “proses” administrasi, sehingga menitikberatkan pada legalitas formil pembuktian penyelenggaraan pemerintah yang sesuai dengan Undang-Undang Prosedur Administrasi (*Administrative Procedure Act 1946*). Konsep ini mengacu lebih pada hukum peradilan tata usaha negara yang ada di Indonesia, dan bukan hukum administrasi negara yang merupakan dasar hukum materiil sebagaimana diatur dalam UU 30/2014.

Berbeda dengan Inggris yang mendefinisikan hukum administrasi negara sebagai hukum yang berkaitan dengan administrasi atau penyelenggaraan negara.¹² Konsep Inggris berbeda dengan konsep Amerika yang menitikberatkan pada elemen “proses” (legalitas formil). Justru, konsep Inggris tidak mengakui bahwa “proses” administrasi ke dalam lingkup hukum administrasi tetapi mengadopsi asas *ultra vires* (*acts beyond the scope of the powers of a corporation*) dalam hukum administrasi Inggris. Dalam maksud lain, hukum administrasi bertumpu pada “kekuasaan”, sehingga harus membuktikan legalitas kewenangan penguasa untuk penyelenggaraan pemerintahan. Konsep hukum administrasi negara

¹⁰*Ibid*, hlm. 28.

¹¹Wijoyo, S, 2005, *Karakteristik hukum acara peradilan administrasi: Peradilan Tata Usaha Negara*, Airlangga University Press, Surabaya.

¹²M.P Jain, “Administrative Law of Malaysia and Singapore, third edition”, *Malayan Law Journal*, 1997, hlm. 11; Philipus M Hadjon, 2012, *Kebutuhan Akan Hukum Administrasi Umum dalam Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, hlm. 7.

Inggris modern berfokus pada *Public Service* (Pelayanan Publik) dengan pendekatan tertuju pada *Rights Public Service* (hak-hak untuk mendapatkan pelayanan), yang perwujudannya dalam bentuk:

1. Fisik, dalam hal ini public service berbentuk sarana yang berwujud, contohnya sarana kesehatan seperti dokter, perawat, puskesmas, laboratorium, sarana pendosensan KTP, dll yang wajib disediakan pemerintah;
2. Psikis, dalam hal ini public server yang menjadi fokus bahasan yang berbentuk perilaku/tindakan pejabat administrasi, contohnya perilaku dokter, perawat, bidan, kepala desa, dll.

Struktur pembangunan hukum administrasi negara di Inggris *a quo* berbeda dari kondisi Indonesia, yang belum mengatur secara khusus mengenai pelayanan publik sebagai bagian terintegrasi dengan HAN. Di sisi lain, konsep HAN Perancis yang berakar pada pemikiran J. Laubadere mendefinisikan HAN sebagai cabang dari hukum internal publik yang menganut organisasi, dan kegiatan yang saat ini disebut administrasi.¹³ Menurut Laubadere, HAN terdiri dari:

1. organisasi administrasi negara;
2. studi tentang aktivitas administrasi;
3. sarana tindakan; dan
4. pola litigasi atau kontrol peradilan administrasi.

Konsep Perancis ini juga dianut oleh Belanda, yang kemudian dianut oleh Indonesia pula. Konsep di atas juga dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) pendekatan utama dalam melihat lensa HAN, yaitu:

1. Pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan

Pendekatan ini menjadi landasan dasar bagi negara-negara seperti Inggris, Belanda, maupun Indonesia. Pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan berfokus pada legitimasi penggunaan kekuasaan pemerintah melalui keputusan tata usaha negara. Seperti di Inggris, HAN berlandaskan pada asas *ultra vires*.¹⁴ Di sisi lain,

¹³H.B Jacobini, 1991, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York – London- Rome: Oceana Publications, hlm. 3.

¹⁴P. Craig, 1994, *Administrative Law, third edition*, Sweet & Maxwell, London, hlm. 12.

Belanda (kemudian diikuti oleh Indonesia) menekankan segi-segi *rechtmatigheid* (keabsahan) yang pada dasarnya berkaitan dengan *rechtmatigheids-controle* (pengawasan keabsahan).¹⁵

2. Pendekatan terhadap hak asasi

Pendekatan ini dianggap pendekatan yang baru dalam ranah hukum Inggris. Fokus utama pendekatan baru ini terletak pada dua hal

- a. Perlindungan hak-hak asasi (*principles of fundamental rights*);
- b. Asas-asas pemerintahan yang baik (*principles of good administration*), antara lain: *legality, procedural propriety, participation, openness, reasonableness, relevancy, propriety of purpose, legal certainty and proportionality*).¹⁶

Perlindungan hak-hak asasi (*principles of fundamental rights*), terdiri atas Absolute Right, Conditional Right, Legal Right, Natural Right, dan Human Right. Asas-asas pemerintahan yang baik (*principles of good administration*), antara lain: *legality* (legalitas), *procedural propriety* (ketepatan prosedur), *participation* (partisipasi), *openness* (keterbukaan), *reasonableness* (beralasan/dapat diterima akal sehat), *relevancy* (keterkaitan), *propriety of purpose* (ketepatan tujuan), *legal certainty* (kepastian hukum) and *proportionality* (proporsionalitas).

Di Indonesia pendekatan ini juga dipergunakan dengan berpedoman pada UU HAM dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*).

3. Pendekatan fungsionaris

Pendekatan ini menitik pijakkan pada pemikiran bahwa yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan adalah pejabat (orang). Oleh karena itu, hukum administrasi harus memberi perhatian pada perilaku aparat. Dengan pendekatan ini, norma hukum administrasi tidak hanya meliputi norma pemerintahan saja, tetapi juga norma perilaku aparat (*overheidsgedrag*). Norma perilaku diukur dengan konsep maladministrasi.

¹⁵J.van der Hoeven, *De Drie Dimensies van het Bestuursrecht*, (Alphen aan den Rijk: Samson H.D Tjeenk Willink,1989),

¹⁶Peter Leyland and Terry Woods, 1997, *Administrative Law Facing the Future: Old Constraints and New Horizons*, Blackstone Press Limited, London, hlm.18.

Di Belanda, perilaku aparat digali dari praktik Ombudsman, yang norma dasarnya ada dua yaitu: sikap melayani (*diensbaarheid*) dan terpercaya (*betrouwbaarheid*).¹⁷ Terpercaya (*betrouwbaarheid*): openheid (terbuka), nauwgezetheid (berhati nurani – fokus), integriteit (berintegritas), soberheid (berhemat), eerlijkheid (jujur). Batasan perilaku aparat yang meliputi sikap melayani dan terpercaya (terbuka, berhati nurani -fokus, berintegritas, penghematan, dan kejujuran) dapat digunakan sebagai tolok ukur penilaian bagi perilaku aparat yang benar dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Hukum administrasi negara merupakan jenis hukum materiil, yang berarti bahwa hukum tersebut mengatur hal yang wajib dilaksanakan atau dilarang. Hukum ini dibentuk menjadi sebuah undang-undang. Undang-undang yang mengatur mengenai administrasi negara atau pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (“UU No. 30 Tahun 2014”). Adapun tujuan pembentukan UU *a quo* adalah:¹⁸

1. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan.
3. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan disebut sebagai sengketa tata usaha negara, yang dapat didefinisikan sebagai permasalahan yang timbul antara seorang individu atau badan hukum

¹⁷Philipus M Hadjon, *Op. Cit*, hlm. 9.

¹⁸Pertimbangan UU 30/2014.

perdata dengan pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun daerah, akibat keluarnya sebuah Keputusan Tata Usaha Negara.¹⁹ Sengketa juga dapat timbul mengenai kepegawaian dalam lingkup tata usaha negara.²⁰ Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) merupakan “keputusan administrasi pemerintahan tertulis yang dikeluarkan oleh badan/pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan negara.”²¹ Indikasi sebuah keputusan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat disengketakan adalah:²²

1. Suatu penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Bersifat konkret, individual, dan final; dan
5. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Sengketa tersebut diadili oleh Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya,²³ terutama peradilan tata usaha negara. Dalam hal ini, peradilan tata usaha negara mempunyai kompetensi absolut dalam mengadili sengketa Keputusan Tata Usaha Negara tertulis. Namun penyelesaian sengketa tidak langsung diberikan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk diadili, melainkan Pengadilan Tata Usaha Negara wajib memastikan bahwa seluruh upaya administratif telah dilakukan. Upaya administratif adalah upaya yang ditempuh orang atau badan hukum perdata apabila tidak puas terhadap keluarnya sebuah KTUN.²⁴ Bahasan mengenai lebih lanjut mengenai sengketa KTUN termasuk upaya administratif akan dijabarkan dalam pembahasan dalam BAB-BAB selanjutnya.

¹⁹Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

²⁰*Ibid.*

²¹Pasal 175 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

²²Pasal 1 angka 9 UU 51/2009.

²³Pasal 24 ayat 2 UUD 1945.

²⁴Penjelasan Pasal 48 ayat (1) UU 5/1986.

B. Sejarah Perkembangan PTUN di Indonesia

1. Perkembangan PTUN sebelum kemerdekaan

Peradilan administrasi atau PTUN sejatinya merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman atau peradilan yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa administratif antara masyarakat dan pemerintah berkaitan dengan suatu ketetapan atau keputusan administrasi negara. Peradilan ini ditujukan sebagai model kontrol atau menjaga dan mengawasi tindakan pemerintah agar tidak bertindak atau menjalankan kewenangan administratif secara sewenang-wenang dan tetap sesuai dengan prinsip demokrasi bangsa. Konsep peradilan administrasi sejatinya telah berkembang sejak lama di beberapa negara Eropa. Sebagai contoh dalam negara Prancis dengan *Council d'Etat* pada awal abad ke-19.²⁵ Sistem peradilan Prancis kala itu dilaksanakan dengan mekanisme *dual system of courts*, yakni dengan peradilan umum (*the ordre judiciaire*) dan peradilan administrasi (*ordre administratif*) dengan kewenangannya tersendiri. *Council d'Etat* berlaku sebagai puncak hierarki dalam struktur peradilan dengan kewenangan luas termasuk dalam bidang administratif serta peradilannya.²⁶ Kompilasi terkait dengan yurisprudensi dalam hukum administrasi negara di Prancis diperoleh melalui putusan-putusan *Council d'Etat* dalam bidang peradilan tata usaha negara.²⁷ Keberadaan *Council d'Etat* kemudian membawa pengaruh dan menjadi contoh bagi banyak negara untuk membangun sistem peradilan administrasinya masing-masing. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam masa kolonialisme Belanda juga dijalankan sistem peradilan administrasi dalam sengketa yang melibatkan pejabat pemerintahan.

Dalam konteks Hindia Belanda (sekarang Indonesia), konsep peradilan administrasi telah ditemukan jauh sebelum kemerdekaan Indonesia. Semasa penjajahan Belanda di Hindia Belanda berlaku ketentuan *Reglement op de Rechthelijke Organisatie en het beleid der justitie* (“RO”) yang termuat dalam Lembaran Negara Hindia Belanda (*Staatsblad*) Tahun 1847 Nomor 23. RO berlaku sebagai pengaturan

²⁵René Seerden dan Frits Stroink, 2002, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: A Comparative Analysis*, Intersentia Antwerpen, Maastricht, hlm. 75.

²⁶*Ibid*, hlm. 76.

²⁷*Ibid*.

terkait organisasi peradilan atau organisasi kehakiman. Dalam pengaturan RO ditemukan ketentuan yang secara substantif berkaitan dengan peradilan administrasi. Ketentuan yang dimaksudkan dimuat dalam Pasal 2 RO yang dalam terjemahan pada intinya menjelaskan bahwa terkait dengan pemeriksaan dan keputusan segala sengketa tentang milik beserta hak-hak yang timbul dari hak milik, baik berupa tagihan-tagihan atau hak-hak perdata lainnya dan penerapan segala bentuk hukuman yang sah, secara semata-mata ditugaskan kepada kekuasaan pengadilan sesuai dengan pembagian wilayah, kewenangan pengadilan, dan sesuai dengan cara yang ditentukan dalam peraturan ini (RO).²⁸ Kemudian dijelaskan bahwa perkara-perkara yang berdasarkan sifatnya atau berdasarkan undang-undang masuk ke dalam wewenang pertimbangan kekuasaan administrasi tetap berada dalam kewenangannya. Dalam ketentuan yang sama juga dijelaskan bahwa segala bentuk perselisihan wewenang antara kekuasaan pengadilan dan kekuasaan administrasi diputuskan oleh Gubernur Jendral berdasarkan peraturan umum yang kemudian ditentukan oleh raja.²⁹

Dalam kodifikasi hukum lainnya, selama masa pendudukan Belanda di Hindia Belanda juga ditemukan ketentuan *Indische Staatsregeling* (“IS”) yang berlaku sebagai Undang-Undang Dasar selama masa kolonialisme Hindia Belanda. IS dimuat dalam *Staatsblad* Tahun 1925 Nomor 415 *juncto* Nomor 577,³⁰ sebagai pengganti *Reglement op het beleid der regering van Nederlands Indie* atau *Regeringsreglement*. Dalam pengaturan IS ditemukan beberapa ketentuan yang secara substantif berkaitan dengan peradilan administrasi, yakni dalam Pasal 134 ayat (1) dan Pasal 138 ayat (1). Dalam Pasal 134 ayat (1) IS dalam terjemahan, menyatakan bahwa pada dasarnya segala bentuk perselisihan yang berkaitan dengan hak milik beserta hak-hak lain yang timbul karenanya, tagihan utang termasuk hak-hak secara perdata lainnya, semuanya

²⁸Engelbrecht W.A., 1960, Kitab-Kitab Undang-Undang, Undang-Undang, dan Peraturan Pengaturan serta Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia, Imprimeur Par P.T. Soeroeng, Djakarta, hlm. 248.

²⁹*Ibid.*

³⁰Noor M. Aziz, 2010, Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, hlm. 19-20.

merupakan perkara yang harus diselesaikan melalui mekanisme kekuasaan kehakiman atau pengadilan.³¹ Selanjutnya, Pasal 138 ayat (1) dalam terjemahan, disebutkan bahwa segala perkara yang berdasarkan sifatnya atau berdasarkan peraturan-peraturan umum termasuk dalam kewenangan pertimbangan kekuasaan administrasi, tetap berada dalam kewenangannya.³² Oleh sebab itu, kewenangan atau kekuasaan administrasi telah direkognisi dalam ketentuan RO dan IS. Dari kedua regulasi tersebut dinyatakan bahwa sengketa dalam ranah administratif diserahkan dalam kekuasaan atau lembaga administrasi pada masa itu.

Melihat jejak historis dalam masa Hindia Belanda, praktik peradilan administrasi atau PTUN yang dikenal sejatinya dapat dibagi menjadi 2 (dua) sistem, yaitu Sistem Administrasi *Beroef* dan Sistem Administrasi *Rechtspraak*.³³

Sistem Administrasi *Beroef* dilaksanakan dengan prinsip bahwa yang memiliki kewenangan dalam memeriksa dan memutuskan sengketa tata usaha negara adalah instansi administrasi yang berkedudukan lebih tinggi secara hierarkis atau merupakan instansi eksternal dari instansi administrasi yang menghasilkan keputusan pertama. Dalam sistem ini, sifat pemeriksaannya diselenggarakan dengan aspek:³⁴

- a. Kesesuaian dengan hukum (*rechtmatigheid*);
- b. Kesesuaian dengan tujuan dan manfaat (*doelmatigheid*);
- c. Dapat mengubah keputusan lama menjadi keputusan baru;
- d. Yang memiliki kewenangan untuk memeriksa sengketa adalah pejabat administrasi.

Di sisi lain, Sistem Administrasi *Rechtspraak* dijalankan dengan mekanisme yang berkaitan dengan sengketa tata usaha negara hanya dapat diberikan kepada lembaga peradilan dan tidak diberikan atau diserahkan kepada instansi administrasi lainnya. Dalam sistem ini, mekanisme dalam pemeriksaannya adalah dengan:³⁵

³¹Engelbrecht W.A., *Op. Cit.*, hlm. 211.

³²*Ibid*, hlm. 212.

³³Rochmat Soemitro, 1991, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia: Cetakan V*, PT. Eresco, Bandung, hlm. 14.

³⁴*Ibid*.

³⁵*Ibid*.

- a. Yang memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutuskan sengketa tata usaha negara adalah hakim;
- b. Mengutamakan dan mementingkan aspek *rechtmatigheid*;
- c. Memutuskan dan memberikan sanksi atau hukuman berupa denda.

Sebagaimana kedua sistem administrasi tersebut, dilihat bahwa Sistem Administrasi *Rechtspraak* sebagai sistem peradilan murni atau sistem peradilan administrasi dalam arti sempit. Di sisi lain, Sistem Administrasi *Beroef* dimaknai sebagai sistem peradilan yang tidak murni.³⁶ Secara garis besar, ketentuan-ketentuan tersebut berlaku setidaknya hingga masa kemerdekaan bumi Hindia Belanda.

2. Perkembangan PTUN setelah kemerdekaan

Pasca kemerdekaan bangsa, dapat dilihat beberapa ketentuan yang berkaitan dengan sistem peradilan administrasi. Sebelum adanya amandemen UUD 1945, Indonesia dulunya menganut sistem *distribution of power* yang membagi lembaga negara secara bertingkat atau vertikal dengan struktur puncak diisi oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Sebelum perubahan ketiga, UUD 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) awalnya menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebagai pelaku kedaulatan rakyat, dulunya MPR dianggap sebagai representasi rakyat secara utuh. Lebih lanjut, dengan sistem *distribution of power*, kekuasaan dibagi ke dalam sejumlah lembaga negara yang berada di bawah MPR, seperti Presiden, Dewan perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta Mahkamah Agung (MA) dengan kedudukannya masing-masing adalah sejajar dan dianggap sebagai lembaga tertinggi negara.

Setelah amandemen UUD 1945, sistem *distribution of power* diubah dan Indonesia beralih dengan menganut sistem *separation of power* sehingga lembaga negara tidak lagi terbagi dalam lembaga tertinggi dan lembaga tinggi.³⁷ Sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen telah diubah yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di

³⁶*Ibid.* hlm. 15.

³⁷Badan Pengkajian MPR RI, 2017, *Check and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, hlm. iii.

tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar sehingga lembaga-lembaga negara memperoleh dan dibatasi kekuasaannya oleh Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, kedudukan rakyat tidak diserahkan sepenuhnya pada satu lembaga tetapi disebarkan dalam lembaga-lembaga negara yang ada. Dengan kata lain, semua lembaga negara berada dalam kedudukan yang sama atau sederajat.³⁸ Dengan sistem *separation of power* posisi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif berada dalam kedudukan yang seimbang. Sebagaimana diketahui Mahkamah Agung merupakan bagian dari kekuasaan yudikatif dalam hal ini membawahi beberapa peradilan termasuk peradilan administrasi. Sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 24 UUD 1945 dijelaskan dalam ayat (1) bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan kehakiman lainnya sesuai dengan undang-undang. Adapun dalam ayat selanjutnya atau ayat (2) dijelaskan bahwa susunan serta kekuasaan badan kehakiman tersebut diatur dengan undang-undang. Berdasarkan hal tersebut, dapat dilihat bahwa UUD 1945 sebagai landasan konstitusional negara telah mengakomodasi keberadaan badan kehakiman lain yang berada di bawah Mahkamah Agung, seperti peradilan administrasi. Dengan demikian, kedudukan peradilan administrasi atau PTUN memiliki kedudukan yang setara dengan badan peradilan lainnya, dan secara bersama-sama berada di bawah Mahkamah Agung.

Konsep negara hukum (*rechtsstaat*) dengan eksistensi peradilan administrasi pertama kali dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl pada abad ke-19. Peradilan administrasi ditujukan untuk menyelesaikan perselisihan dan mengontrol kesewenang-wenangan negara.³⁹ Peradilan administrasi dapat dipandang sebagai peradilan khusus dalam pengertian hanya diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa yang muncul dalam spektrum administrasi dan kepegawaian atau sengketa yang terjadi antara pejabat administrasi dengan seseorang atau badan hukum perdata sebagai akibat dari dikeluarkan atau tidak dikeluarkannya suatu keputusan administratif.⁴⁰ Mengutip pandangan

³⁸Janedjri M. Gaffar, 2009, *Kedudukan, Fungsi, Dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Surakarta, hlm. 10.

³⁹Hasan Zaini Z, 1974, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 9.

⁴⁰Ridwan H.R, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 146.

Prajudi Atmosudirdjo, pembentukan peradilan administrasi negara atau dalam hal ini PTUN ditujukan untuk melindungi warga negara yang kepentingan hukumnya tertindih atau tersudutkan dikarenakan semakin luasnya campur tangan penyelenggara negara dalam kehidupan masyarakat sehingga peradilan administrasi dipandang sebagai akomodasi bagi masyarakat untuk menggugat penguasa negara dan memperoleh tindakan korektif dari peradilan administrasi.⁴¹ Pandangan lainnya oleh S. F. Marbun melihat pembentukan peradilan administrasi atau PTUN untuk memberikan perlindungan terhadap warga negara secara kolektif, bagi yang merasa dirugikan haknya, meskipun hal itu diperbuat oleh alat negara.⁴² Selain itu, pembentukan peradilan administrasi negara juga bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan agar berjalan selaras sehingga keadilan dalam masyarakat bisa terjamin dan terjadi peningkatan *public service* oleh negara terhadap warganya.⁴³ Oleh karena itu, eksistensi peradilan administrasi negara atau PTUN sejatinya digunakan oleh negara-negara *welfare state* untuk memberikan ruang bagi warga negara untuk mempertahankan haknya yang telah dirugikan atau meminta tindakan korektif terkait perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi negara atas keputusan atau kebijakan administratif yang dikeluarkannya.

Keberadaan peradilan administrasi atau PTUN di Indonesia pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan Badan-Badan Kehakiman dan Kejaksaan.⁴⁴ Pada awalnya Undang-Undang tersebut mengatur 3 (tiga) lingkungan peradilan, yakni Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Pemerintahan, dan Peradilan Tentara. Ihwal terkait Peradilan Tata Usaha Pemerintahan diatur dalam Bab III yang hanya terdiri dari dua pasal yakni Pasal 66 dan 67. Dalam Pasal 66 UU *a quo* dijelaskan bahwa apabila dalam undang-undang belum 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

⁴¹Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 144-146.

⁴²S.F. Marbun, 1988, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 17.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴Paulus Effendi Lotulung, 2013, *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara di Mata Paulus Effendi Lotulung*, Salemba Humanika, Jakarta, hlm. 9.

kedua memeriksa dan memutus perkara-perkara tersebut. Selanjutnya dalam Pasal 67 dijelaskan bahwa badan-badan kehakiman dalam peradilan Tata Usaha Pemerintahan yang dimaksudkan dalam Pasal 66 berada dalam pengawasan Mahkamah Agung. Pada dasarnya muatan dalam pasal-pasal tersebut menjadi cikal bakal formil pertama lahirnya sebuah konsep PTUN dalam sistem peradilan bangsa. Konsepsi terkait PTUN kemudian hadir setelah menjalankan amanat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Ketetapan MPR No, IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Penyebutan nomenklatur “Peradilan Tata Usaha Negara” ditemukan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tersebut yang membagi kekuasaan kehakiman dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.⁴⁵ Namun, pada saat itu PTUN sejatinya belum terbentuk karena masih hanya berupa pengaturan.

Selain itu, muatan terkait perwujudan peradilan administrasi juga dinarasikan dalam pidato kenegaraan Presiden Soeharto di depan sidang Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 16 Agustus 1978 dengan menegaskan, “Demikian pula akan diusahakan terbentuknya pengadilan administrasi yang dapat menampung dan menyelesaikan perkara-perkara yang berhubungan dengan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat/petugas aparatur negara, maupun untuk memberikan kepastian hukum bagi setiap pegawai negeri”.⁴⁶ Dalam konteks ini, pidato kenegaraan tersebut bermuatan upaya pemerataan keadilan hukum dalam negara, yang salah satunya dengan menambah badan peradilan yang diperlukan, seperti peradilan administrasi. Dalam pidato kenegaraan lainnya, Soeharto juga menyuarakan percepatan RUU PTUN dalam pidato kenegaraannya di depan sidang Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 16 Agustus 1983 yang menegaskan, “... dalam rangka usaha mendayagunakan aparatur negara, Pemerintah berharap secepatnya menyelesaikan pembahasan RUU Peradilan

⁴⁵Yuslim, 2015, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 20.

⁴⁶Presiden Soeharto, “Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Soeharto”, *Pidato*, Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Jenderal Soeharto di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 16 Agustus 1978.

Tata Usaha Negara, bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang terhormat”.⁴⁷ Pidato-pidato tersebut menjadi salah satu bentuk komitmen pemerintah masa itu untuk menyegerakan peradilan administrasi negara.

Payung hukum PTUN kemudian dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU 5/1986). Dalam Pasal 145 UU 5/1986 disebutkan bahwa penerapannya dilaksanakan selambat-lambatnya lima tahun sejak pengaturan tersebut diundangkan. Mengacu pada UU tersebut, dalam bagian “Menimbang” dijelaskan bahwa tujuan dibentuknya PTUN adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, serta tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan yang menjamin keserasian, keseimbangan, dan keselarasan antara aparatur dalam bidang Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat. PTUN dibentuk dalam rangka untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warganya yang lahir akibat dari tindakan-tindakan pemerintah (*bestuurshandelingen*) yang dianggap telah melanggar hak-hak warga negara dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakat baik secara individu maupun kolektif.⁴⁸ Terbentuknya UU 5/1986 sejalan dengan cita-cita yang diamini dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 karena secara tata hierarkis di Indonesia PTUN berada di bawah Mahkamah Agung. Hal ini juga sejalan dengan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 sebagaimana PTUN diatur dengan ketetapan legislatif berupa undang-undang yaitu UU 5/1986 beserta perubahannya.

Dalam beberapa tahun kemudian setelah UU 5/1986 dibentuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Medan, dan Ujung Pandang (Makassar) yang menjadi regulasi pembentuk pengadilan tinggi di wilayah-wilayah tersebut.⁴⁹ Adapun masing-masing Pengadilan Tinggi tersebut memiliki wilayah hukumnya sendiri, seperti Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta meliputi wilayah DKI Jakarta, Jawa Barat,

⁴⁷Presiden Soeharto, “Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Soeharto”, *Pidato*, Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Jenderal Soeharto di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 16 Agustus 1983.

⁴⁸Paulus Effendi Lotulung, *Op.Cit.*, hlm. 72.

⁴⁹Paulus Effendi Lotulung, *Op. Cit.* hlm. 9.

Jawa Tengah, Jawa Timur, Yogyakarta, hingga Kalimantan.⁵⁰ Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan meliputi wilayah Provinsi Sumatera Utara, Aceh, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Jambi, Bengkulu, serta Lampung.⁵¹ Pengadilan Tata Usaha Negara Ujung Pandang (Makassar) meliputi wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Maluku, Bali, NTB, NTT, Timor Timur, dan Irian Jaya.⁵² Namun, kedua regulasi tersebut tidak secara serta merta menjadi bukti penyelenggaraan PTUN dalam tataran praktis masa itu mengingat ketentuan dalam Pasal 145 UU 5/1986.

Setelah diundangkannya UU 5/1986, PTUN tidak seketika diterapkan pada saat itu. Hal ini karena sebagaimana dalam ketentuan Pasal 145 UU *a quo* dijelaskan bahwa penerapannya diatur dengan peraturan pemerintah selambat-lambatnya lima tahun sejak UU tersebut diundangkan. Oleh karena belum diterapkannya UU *a quo* secara efektif, dalam rentang waktu tunggu tersebut segala sengketa tata usaha negara atau *Onrechtmatige Overheidsdaad* yang meliputi gabungan dari beberapa gugatan yang di dalamnya terdapat tuntutan terkait KTUN agar dinyatakan batal atau tidak sah, sebagaimana juga gugatan tunggal terkait batal atau tidak sahnya suatu KTUN tetap diperiksa dan diputuskan oleh Pengadilan Negeri. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 145 UU 5/1986, lima tahun kemudian tepatnya pada tahun 1991, pemerintah akhirnya mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan PP *a quo*, PTUN mulai diterapkan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia. Selain itu, terdapat juga beberapa peraturan pelaksana dari UU 5/1986, diantaranya seperti:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1991 tentang Tata Cara Pemberhentian Dengan Hormat, Pemberhentian Tidak Dengan Hormat, dan Pemberhentian Sementara serta Hak-Hak Hakim Agung dan Hakim yang Dikenakan Pemberhentian;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara;

⁵⁰Pasal 2 ayat (1) UU 10/1990.

⁵¹Pasal 2 ayat (2) UU 10/1990.

⁵²Pasal 2 ayat (3) UU 10/1990

3. Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1992 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Bandung, Semarang, dan Padang;
4. Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1992 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Pontianak, Banjarmasin, dan Manado, dan lainnya.

Bersamaan dengan perubahan yang dialami dalam pengaturan kekuasaan kehakiman melalui Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan pengaturan terkait Mahkamah Agung melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, payung pengaturan PTUN juga ikut mengalami perubahan. UU 5/1986 mengalami dua kali perubahan, yakni dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (**UU 9/2004**) dan kemudian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (**UU 51/2009**) sebagai perubahan terakhir yang masih berlaku hingga buku ajar ini diterbitkan. Pada dasarnya kedua perubahan terhadap UU 5/1986 ditujukan untuk merealisasikan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang lebih independen, menjalankan praktik AAUPB, dan dilaksanakan untuk menata sistem peradilan yang lebih terintegrasi. Melalui kedua perubahan tersebut, lebih lanjut dapat dilihat beberapa signifikansi perubahan dari UU 5/1986 hingga UU 51/2009, diantaranya:

1. Keberadaan lembaga jurusita dalam pengadilan sebagaimana yang termuat dalam Pasal 39A hingga Pasal 39E UU 9/2004 dan tidak mengalami perubahan dalam UU 51/2009;
2. Perubahan aspek rumusan terkait alasan-alasan dalam gugatan sebagaimana termuat Pasal 53 ayat (2) yang termuat dalam UU 9/2004 dan tidak mengalami perubahan dalam UU 51/2009;
3. Perubahan terkait ketentuan pelaksanaan putusan pengadilan sebagaimana dalam Pasal 116 UU 51/2009;
4. Penghapusan ketentuan dalam Pasal 118 UU 5/1986 terkait perlawanan atau gugatan pihak ketiga terhadap putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, dan beberapa ketentuan lainnya.



BAB 2

KELEMBAGAAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA

A. Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan sebagai pelaksana peradilan yang menangani perkara-perkara yang diajukan oleh pemilik hak untuk menuntut (*legal standing*) kepadanya. Kekuasaan kehakiman dibentuk dengan tujuan menegakkan hukum dan keadilan, memastikan bahwa hukum ditegakkan secara adil dan benar, serta melindungi hak-hak warga negara. Pada awalnya, kekuasaan kehakiman di Indonesia diatur dalam Pasal 24 ayat 1 dan 2 Undang-undang Dasar 1945 (UUD1945):

- (1) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.
- (2) Susunan dan kekuasaan badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Pengaturan umum dan sederhana dalam UUD1945 ini memungkinkan adanya perubahan dan pengembangan-pengembangan kekuasaan kehakiman di kemudian hari, antara lain dengan pengaturan

fungsi munculnya kekuasaan kehakiman lain (Mahkamah Konstitusi) dan Komisi Yudisial sebagai pengawas hakim dalam amandemen Pasal 24 UUD 1945 yang mengatur:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang **merdeka** untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Pengaturan dalam ketentuan pasal tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang ‘merdeka’ dalam menjalankan wewenangannya, hal ini dapat diartikan juga sebagai suatu kebebasan/independensi lembaga peradilan terhadap campur tangan kekuasaan lainnya. Lembaga peradilan memiliki independensi untuk menjalankan tugasnya tanpa tekanan atau campur tangan dari pihak lain, termasuk cabang kekuasaan negara lainnya. Tujuannya adalah untuk mewujudkan negara hukum yang adil dan memastikan bahwa setiap warga negara mendapatkan perlakuan yang sama di mata hukum.

Istilah “Independensi Kekuasaan Kehakiman” dalam arti sempit, berarti “independensi institusional” memandang lembaga peradilan sebagai suatu institusi/struktur kelembagaan, sehingga pengertian independensi adalah kebebasan lembaga peradilan dari pengaruh lembaga lainnya, khususnya eksekutif dan legislatif. Sedangkan dalam arti luas, kebebasan peradilan, dapat dimaknai bebas dari segala pengaruh dari luar dalam bentuk apapun. Namun, secara individual, independensi peradilan internal yang merujuk pada kemandirian hakim dalam menjalankan tugas yudisialnya, tanpa tekanan atau campur tangan dari pihak internal pengadilan seperti atasan atau rekan kerja.

J. Djohansjah mengutip Franken, menyatakan bahwa independensi kekuasaan kehakiman dapat dibedakan ke dalam empat bentuk, yaitu:¹

¹J. Djohansjah., 2008, Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman, Jakarta, Kesaint Blanc., h. 131.

1. Independensi **konstitusional** (*Constitutionele onafhankelijkheid*): independensi yang dihubungkan dengan doktrin Trias Politika dengan sistem pembagian kekuasaan menurut Montesquieu. Lembaga kekuasaan kehakiman harus independen dalam arti kedudukan kelembagaannya harus bebas dari pengaruh politik.
2. Independensi **fungsional** (*Zakelijke of functionele onafhankelijkheid*): berkaitan dengan pekerjaan ketika harus memberikan suatu putusan. Independensi hakim berarti bahwa setiap hakim boleh menjalankan kebebasannya untuk menafsirkan UU apabila UU tidak memberikan pengertian yang jelas. Hakim mempunyai kebebasan untuk menerapkan isi UU pada kasus atau sengketa yang sedang berjalan. Independensi ini disebut juga independensi substansial sebagai pembatasan, di mana seorang hakim tidak boleh memutuskan suatu perkara tanpa dasar hukum. Hal ini juga berarti bahwa dalam kondisi tertentu, hakim atau lembaga kekuasaan kehakiman dapat mencabut suatu ketentuan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan keadilan atau konstitusi.
3. Independensi **personal hakim** (*Persoonlijke of rechtspositionele onafhankelijkheid*): mengenai kebebasan hakim secara individu ketika berhadapan dengan suatu sengketa. *Brenninkmeijer*: independensi fungsional harus dilihat sebagai hasil dari independensi personal hakim (Independensi personal hakim, berpengaruh pada independensi fungsional);
4. Independensi **praktis yang nyata** (*Praktische of feitelijke onafhankelijkheid*): Agar tidak berpihak (imparsial), hakim harus mengikuti perkembangan masyarakat. Hakim tidak boleh dipengaruhi oleh berita-berita itu dan kemudian mengambil begitu saja dari media tanpa mempertimbangkan. Hakim juga harus mampu menyaring desakan masyarakat untuk dipertimbangkan dan diuji secara kritis dengan ketentuan hukum yang sudah ada. Hakim harus mengetahui sampai sejauh mana dapat menerapkan norma-norma sosial ke dalam kehidupan bermasyarakat.

Richard D. Aldrich membagi independensi kekuasaan kehakiman ke dalam dua pengertian, yaitu:²

²Pontang Moerad BM., 2012, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Bandung, Alumni., 2012. h.54.

1. independensi personal (*personal independent*), berarti yang mencakup:
 - a. penghasilan atau gaji yang cukup;
 - b. masa jabatan yang ditetapkan dengan UU;
 - c. kebal terhadap tuntutan perdata;
 - d. kebal terhadap kesaksian tentang akibat dari keputusannya; dan
 - e. kontrol pengadilan atas pemecatan (perpindahan dan disiplin para hakim).
2. Independensi substantif (*substantive independent*), berarti:
 - a. seorang hakim hanya dihadapkan kepada hukum, konstitusi, pertimbangan berdasarkan akal sehat; dan
 - b. promosi para hakim harus didasarkan atas mutu kerjanya.

Konsep peradilan bebas/merdeka telah lahir sejak jaman para filsuf. Pada aliran *Anglo Saxon* yang banyak dipengaruhi oleh pandangan Montesquieu dan Rousseau tentang pemisahan kekuasaan, maka muncul Albert Venn (A.V.) Dicey yang menggagas bentuk negara hukum pada 1885. Lewat bukunya *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*³ Dicey menyatakan bahwa ada tiga ciri negara hukum, yaitu adanya:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*) dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum,
2. Kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*) baik bagi rakyat biasa maupun pejabat, dan
3. Penegasan serta perlindungan hak-hak manusia melalui konstitusi (*constitution based on individual rights and enforced by the courts*) dan keputusan-keputusan pengadilan].⁴

Gagasan A.V. Dicey untuk negara hukum melalui terbentuknya ketiga hal tersebut terus berkembang, hingga saat ini (khususnya) di kerajaan Inggris, mengarah pada pentingnya pelayanan publik (*public services*).

³A.V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, (London: Macmillan and Co. Limited, 1952), p. 202-203.

⁴Sayuti, Konsep Rechtsstaat dalam Negara Hukum Indonesia, Nalar Fiqh, Jurnal Ekonomi dan Kemasyarakatan, Volume 4, Nomor 2, Desember 2011, hal.91.

Selanjutnya, dalam aliran Eropa Kontinental, Friedrich Julius (F.J.) Stahl mengemukakan gagasan tentang negara hukum (*rechtsstaat*) yang harus memiliki ciri-ciri, yaitu adanya:

1. perlindungan HAM,
2. pemisahan atau pembagian kekuasaan,
3. pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan adanya
4. **peradilan administrasi yang bebas dalam perselisihan.**⁵

Konsep Peradilan bebas/merdeka yang wajib ada dalam negara hukum tersebut dianut oleh sebagian besar negara-negara Eropa (khususnya, selain Inggris), sehingga penganut aliran ini kemudian dikenal dengan sebutan aliran Eropa Kontinental, Benua Eropa, atau Eropa Daratan. Sistem hukum yang didirikan atau ditegakkan di suatu negara tidak dapat dipisahkan dari struktur kekuasaan kehakiman negara tersebut. Kodifikasi (hukum tertulis) ketentuan undang-undang yang dibentuk dan disahkan oleh negara melalui lembaga atau organisasi negara diperbolehkan menjadi acuan hukum utama bagi negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental.⁶ Di Indonesia, DPR dan Presiden adalah dua badan atau badan pemerintah yang memiliki yurisdiksi pembentuk undang-undang ini.

Dalam pertemuan *International Commission of Jurists* di Bangkok pada tahun 1965 dicetuskan tentang konsep negara hukum modern, yang disebut sebagai “*the dynamic aspects of the Rule of Law in the modern age*” (aspek-aspek dinamika *Rule of Law* dalam abad modern). Dalam konferensi tersebut, disebutkan bahwa ada 6 (enam) syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis di bawah *Rule of Law*, salah satu diantaranya adalah ‘peradilan atau badan-badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak’.⁷

⁵Moh.Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, h.24.

⁶Adinda Thalía Zahra dkk., *Problematika Independensi Hakim sebagai Pelaksana Kekuasaan Kehakiman Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance* p-ISSN: 2797-9598 | e-ISSN: 2777-0621 Vol. 3 No. 2 Mei - Agustus 2023, Doi: 10.53363/bureau.v3i2.303

⁷Miriam Budiardjo., 2012, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi revisi: Cetakan kelima, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, h. 60.

Menurut Jimly Asshiddiqie, prinsip negara hukum Indonesia dapat dibagi menjadi 12 (dua belas) macam, salah satunya adalah Peradilan bebas tidak memihak: 1) Supremasi hukum (*supremacy of law*); 2) Persamaan dalam hukum (*equality before the law*); 3) Asas Legalitas (*due process of law*); 4) Pembatasan kekuasaan; 5) Organ-organ eksekutif independen; 6) **Peradilan bebas dan tidak memihak**; 7) Peradilan tata usaha negara; 8) Peradilan tata negara (*constitutional court*); 9) Perlindungan hak asasi manusia; 10) Bersifat demokratis (*democratische rechtsstaat*); 11) Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*); 12) Transparansi dan Kontrol Sosial.⁸

Indonesia sebagai negara hukum, merujuk pada konsep para pendahulu tersebut, maka peradilan yang bebas/merdeka merupakan suatu keniscayaan. Urgensi independensi hakim menjadi salah satu unsur utama dalam penegakan keadilan. Diawali dengan prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) sebagai prinsip yang sudah diakui oleh negara-negara modern juga wajib dilaksanakan, sehingga memiliki supremasi absolut atau dominasi aturan hukum (*the absolute supremacy or predominance of regular law*) sebagai penyeimbang atas kekuasaan yang sewenang-wenang, dan mengesampingkan adanya kesewenang-wenangan, dari hak prerogatif, atau bahkan diskresi wewenang dari pemerintah. Inilah yang menjadi basis terciptanya independensi hakim dan peradilan yang bebas/merdeka.

Namun, teori umum saja tidak mungkin menyelesaikan tantangan konkret, teori tersebut dapat menghasilkan solusi potensial dengan menyarankan derajat independensi yang diharapkan dan dengan menyediakan tolok ukur untuk menilai efektivitas langkah-langkah independensi peradilan. Kondisi teoretis independensi peradilan saat ini masih jauh dari memuaskan jika dinilai berdasarkan ambisi-ambisi tersebut. Prinsip hukum independensi peradilan masih terjerat dengan konsep-konsep lain yang kurang menjelaskan tujuan dan maknanya: keadilan, kewajaran, imparsialitas, korupsi, bias, pemisahan kekuasaan, dan supremasi hukum. Kajian tentang independensi peradilan seringkali bersifat sempit, berfokus pada peristiwa-peristiwa dalam tradisi hukum

⁸Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, h . 123-130.

tertentu. Ketika independensi peradilan dipertimbangkan secara lebih luas, para akademisi cenderung mengadvokasi suatu konsepsi tertentu tentang peran peradilan, yang seringkali bersifat khayalan.⁹

Dalam praktek, ujian independensi peradilan terwujud dalam independensi hakim saat memutus perkara, yakni untuk perkara yang belum ada hukum tertulisnya. Pada proses mengadili suatu perkara, seorang hakim sebagai aparat penegak hukum yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara termasuk dalam hal ini perkara Perdata/TUN/pidana, akan selalu dihadapkan pada tugas untuk menilai bukti-bukti yang dihadapkan kepadanya kemudian mendapatkan keyakinan dari hati nuraninya. Setelah itu, ia memberikan pertimbangan dan putusan yang tepat bagi seorang tergugat/terdakwa.

Dalam memutus suatu perkara, suatu masalah yang selalu dihadapi oleh hakim adalah kerap kali suatu hukum tertulis ternyata tidak mampu menyelesaikan masalah yang dihadapi. Dalam kondisi seperti ini seorang hakim dituntut untuk ‘menemukan hukum’ dan atau ‘menciptakan hukum’ untuk melengkapi hukum yang telah ada dalam memutus suatu perkara. Hal ini didasarkan pula pada asas bahwa hakim tidak boleh menolak suatu perkara dengan dalil hukumnya tidak jelas.¹⁰ Dalam hal ini independensi/kebebasan hakim dalam memutus (khususnya yang berasal dari penemuan hukum, harus dapat dipertanggungjawabkan.

Kebebasan hakim dalam menemukan hukum tidak lepas dari masalah antara lain:

1. dalam banyak kasus yang sama ternyata hakim memutuskan dengan putusan yang berbeda-beda, sehingga menyebabkan adanya kebingungan pada masyarakat. Selain itu,
2. kebebasan dalam melakukan penemuan hukum rentan terhadap subjektivitas hakim yang bermuara pada ketidakadilan.

Atas dasar itu, maka lembaga peradilan (yudisial) sebagai salah satu pilar dari negara hukum yang demokratis memiliki konsekuensi

⁹Lorne Neudorf, *Judicial Independence: The Judge as a Third Party to the Dispute*, (2015) Oxford University Comparative Law Forum 2 at ouclf.law.ox.ac.uk

¹⁰Lintong Oloan Siahaan, “Hakim dalam Pembaharuan Hukum di Indonesia, Hal-hal yang Harus diketahui (Proses Berpikir) Hakim agar Menghasilkan Putusan yang Berkualitas”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun 36 No. 1*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, h. 32 – 33.

terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang tidak saja independen, tetapi juga memiliki akuntabilitas demi tegaknya keadilan, kepastian, dan ketertiban hukum, yang merupakan tujuan utama hukum itu sendiri.¹¹

Pada amandemen Pasal 24 UUD 1945 ini, terdapat penambahan beberapa Pasal terkait, seperti berikut:

Pasal 24A mengatur tentang Mahkamah Agung, termasuk kewenangannya dalam menguji peraturan perundang-undangan dan wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Pasal 24B mengatur tentang Komisi Yudisial, termasuk wewengangnya dalam mengusulkan pengangkatan hakim agung dan menjaga kehormatan hakim.

Pasal 24C mengatur tentang Mahkamah Konstitusi, termasuk kewenangannya dalam menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum dan satu kewajiban memutus pendapat DPR ttg impeachment Presiden.

Pasal-pasal hasil amandemen UUD 1945 tersebut secara khusus mengatur keberadaan lembaga pengawas hakim, yaitu Komisi Yudisial sebagai lembaga mandiri dan sebuah kekuasaan kehakiman kedua, yakni Mahkamah Konstitusi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi tentu memiliki bentuk kewenangan dan mekanisme beracara tersendiri yang berbeda dengan Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya.

Dalam hal kekuasaan kehakiman pengaturan lebih lanjut dalam Undang-undang menunjukkan adanya perubahan pengaturan yang semula UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menjadi UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman mereformulasi sistematika Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terkait dengan pengaturan secara komprehensif dalam Undang-Undang ini, misalnya adanya bab tersendiri mengenai: ¹²

¹¹Fahmiron Independensi Dan Akuntabilitas Hakim Dalam Penegakan Hukum Sebagai Wujud Independensi dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman, jurnal Litigasi, Vol. 17(2), 2016, 3467–3516

DOI: <http://dx.doi.org/10.23969/litigasi.v17i2.158>

¹²JDIH Database Peraturan, BPK RI., <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38793/uu-no-48-tahun-2009>

1. Asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman;
2. Pengaturan umum mengenai pengawasan hakim dan hakim konstitusi sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim;
3. Pengaturan umum mengenai pengangkatan dan pemberhentian hakim dan hakim konstitusi;
4. Pengaturan mengenai pengadilan khusus yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung;
5. Pengaturan mengenai hakim *ad hoc* yang bersifat sementara dan memiliki keahlian serta pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara;
6. Pengaturan umum mengenai arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan;
7. Pengaturan umum mengenai bantuan hukum bagi pencari keadilan yang tidak mampu dan pengaturan mengenai pos bantuan hukum pada setiap pengadilan;
8. Pengaturan umum mengenai jaminan keamanan dan kesejahteraan hakim dan hakim konstitusi.

Intisari substansi UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman tersebut menunjukkan rincian tujuan, wewenang, struktur, fungsi dan tugas kekuasaan kehakiman.

Mengenai struktur kekuasaan kehakiman, Pasal 24 ayat 2 UUD 1945 mengatur bahwa:

‘Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh 2 (dua) lembaga peradilan yakni Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya, dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi’.

Selanjutnya, tentang struktur kekuasaan kehakiman, Mahkamah Agung dan Badan Peradilan di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 20-28 UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dapat digambarkan sebagai berikut:



Bagan 1: Struktur Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Mengenai kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara dalam kekuasaan kehakiman, tampak pada bagan tersebut bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah bagian dari kekuasaan kehakiman dibawah Mahkamah Agung, Selanjutnya, Peradilan Tata Usaha Negara memiliki tingkatan sebagaimana diatur dalam UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai berikut:

1. Pasal 25 ayat (5): Peradilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sebagai **pengadilan tingkat pertama** yang berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota.
2. Pasal 26 ayat (1): Putusan pengadilan tingkat pertama dapat dimintakan **banding** kepada **pengadilan tinggi** oleh pihak-pihak yang bersangkutan, kecuali undang-undang menentukan lain. Pengadilan Tinggi berkedudukan di ibukota Provinsi.
3. Pasal 23: Putusan pengadilan dalam tingkat banding dapat dimintakan **kasasi** kepada **Mahkamah Agung** oleh pihak-pihak yang bersangkutan, kecuali undang-undang menentukan lain. Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari badan peradilan yang berada di dalam keempat lingkungan peradilan [Pasal 20(1)] yang berkedudukan di ibukota negara.

B. Susunan Kelembagaan Peradilan Tata Usaha Negara

Pasal 144 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa ‘Undang-undang ini dapat disebut “Undang-undang Peradilan Administrasi Negara”’. Tata usaha negara (TUN) disamakan artinya dengan administrasi negara. Ini artinya apapun yang dibahas sebagai peradilan TUN berarti sama saja dengan membahas tentang peradilan administrasi negara.

Keberadaan peradilan administrasi negara di berbagai negara modern di dunia terutama negara-negara yang menganut paham *welfare state* (negara kesejahteraan) menjadi harapan utama bagi masyarakat untuk mempertahankan hak-haknya yang dirugikan oleh perbuatan hukum publik pejabat administrasi negara atas keputusan atau kebijakan yang dikeluarkannya.¹³

Kelembagaan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam suatu negara berkaitan dengan sistem hukum yang dianut di negara tersebut. Sistem hukum dapat dikelompokkan ke dalam kategori sistem hukum induk (*parent legal system*) atau sistem hukum utama (*major legal system*) seperti sistem *Civil Law* disebut juga sistem hukum Eropa kontinental, sistem hukum kodifikasi atau dengan istilah negara hukum *rechtstaat* dan *Common Law* disebut juga dengan sistem hukum *Anglo-Saxon*, sistem hukum preseden atau dengan istilah negara hukum *rule of law*. Adapun negara-negara yang karakteristiknya mendekati ciri-ciri hukum utama, secara sepintas dapat dikatakan sama dengan hukum utama tersebut.¹⁴

Menurut Philipus M. Hadjon, di bidang peradilan, negara yang memakai konsepsi *rechtstaat* mengenal adanya dua set pengadilan, yaitu peradilan umum dan peradilan administrasi. Sedangkan Inggris yang menganut konsepsi *the rule of law* hanya mengenal satu set peradilan yaitu *ordinary court*.¹⁵ Dari uraian tersebut dapat diketahui, pada negara yang mengandung konsepsi *rechtstaat* membedakan:

¹³Nur Asyiah. Buku Ajar Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Yogyakarta: Deepublish 2015. h. 17.

¹⁴Peter de Cruz, Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law dan Sosialits Law, diterjemahkan oleh Narulita Yusron, Cetakan I, Nusa Media, Bandung, 2010, h.144.

¹⁵Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi rakyat. PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987. h.5.

1. pengadilan bagi warga negara yang melakukan kesalahan dan tindakan penyalahgunaan wewenang oleh penguasa (*detournement de pouvoir*), diadili oleh peradilan administrasi
2. Pelanggaran hukum oleh sipil diadili oleh peradilan umum

Pada negara yang menganut konsepsi *the rule of law*, seperti Inggris hanya mengenal satu set peradilan yaitu ordinary court dengan mendasarkan diri pada doktrin *ultra vires*. Meskipun Inggris tidak mengenal peradilan administrasi, namun dewasa ini di Inggris telah muncul ber bagai badan khusus yang disebut special tribunals atau administrative tribunals. Untuk menangani kasus-kasus perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Namun hal yang menarik adalah diterimanya lembaga Ombudsman di Inggris, yaitu dengan terbentuknya *parliamantry commissions*-(act 1967) yang dikatakan sebagai *an office that probably has no precise counter part outside the united kingdom*.¹⁶

Pengaruh sistem hukum tersebut kedalam sistem peradilan, menyebabkan dikenal adanya 2 (dua) sistem peradilan berdasarkan **yurisdiksi** (wilayah kewenangan) nya:

1. *Unity Of Jurisdiction*: negara yang hanya memiliki **satu** sistem peradilan, yakni Pengadilan umum yang berpuncak ke Mahkamah Agung-
2. *Duality Of Jurisdiction*: negara yang memiliki **dua** set peradilan.

Sistem *duality of jurisdiction* dianut oleh negara-negara hukum rechtsstaat dikenal adanya dua set pengadilan yaitu pengadilan biasa (pengadilan umum) dan PTUN. Dalam hal ini Pengadilan umum berpuncak ke Mahkamah Agung sedangkan PTUN berpuncak ke Dewan Negara (*Conseil d'Etat* di Perancis).

Konsekuensi penggunaan sistem *Unity of Jurisdiction* atau *duality of Jurisdiction* kedua sistem ini bukan hanya struktur organisasi pengadilan yang berbeda, tetapi substansi hukum maupun hukum acaranya juga berbeda.

Perbedaan tampak sejak awal digunakan sistem, seperti: Sistem *unity of jurisdiction* dianut oleh negara-negara hukum *rule of law* yang

¹⁶*Ibid.* h.115.

hanya mengenal 1 (**satu**) set pengadilan yaitu pengadilan biasa (pengadilan umum) dan tidak mengenal eksistensi PTUN. Negara-negara yang menganut sistem satu set lembaga peradilan ini adalah negara-negara *anglo saxon* dengan sistem hukum **common law system**, seperti: Inggris, India, Afghanistan, Australia, Kanada, Fiji, dan lain-lain. Sementara itu, dalam sistem hukum **civil law system** yang pada umumnya mengenal 2 (**dua**) set peradilan, terdapat pemisahan antara peradilan umum dengan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) atau disebut dengan *duality of jurisdiction* seperti di negara Prancis, Jerman, Belanda, dan negara-negara bekas jajahannya di Benua Afrika, Amerika Latin, dan termasuk Indonesia. Meskipun negara-negara tersebut menganut *civil law*, namun struktur organisasi dan prosedur hukum tata usaha negara negara tersebut memiliki perbedaan.¹⁷ Hal tersebut juga termasuk pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Indonesia yang juga berbeda meskipun sebagian besar tetap dipengaruhi oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Prancis, *Counseil d'Etat*.

Di Prancis, pengadilan administrasi merupakan kelanjutan dari revolusi Prancis yang berhasil menumbangkan sistem monarki absolut. Napoleon sebagai pemimpin Prancis pada masa itu kemudian membentuk *Conseil d'Etat* untuk mencegah pemimpin kembali bertindak serampangan. Badan tersebut kemudian menjadi puncak dari sistem peradilan administrasi di Prancis. Ada dua sistem peradilan di Prancis (*dual system of courts*) yaitu Peradilan umum (*ordinary courts/ordre judiciaire*) berpuncak ke *Cour de cassation* atau Mahkamah Agung, sedangkan PTUN (*administrative courts/ordre administratif*) berpuncak ke *Conseil d'Etat* atau Dewan Negara. *Conseil* didirikan atas dasar Pasal 52 dari Konstitusi yang diadopsi pada tanggal 13 Desember 1799. Pasal 52 berbunyi sebagai berikut: „*A Council of State shall be responsible for drafting the bills and regulations of public administration and for solving difficulties arising in administrative matters*“[Dewan Negara bertugas menyusun rancangan undang-undang dan peraturan administrasi publik serta menyelesaikan kesulitan yang timbul dalam masalah administrasi].¹⁸

¹⁷Lotulung, P. E., Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan. Penerbit Salemba Humanika. Jakarta, 2013

¹⁸Jean-Marc Sauvé, The French Administrative Jurisdictional System, Pidato di Hunter Valley, Australia, 4 Maret 2010, h. 5

Konsep kelembagaan Administratif Prancis merinci bagian-bagian Hukum Administrasi secara detail seperti berikut:

1. *The administrative organization of the state* (organisasi Administrasi kenegaraan)
2. *The study of administrative activity* (pembelajaran tentang kegiatan administratif)
3. *The means of action* (sarana-sarana tindakan administrasi)
4. *The patterns of litigation or judicial control of administration* (pola-pola peradilan dan pengawasan administrasi).¹⁹

Susunan kelembagaan peradilan administrasi Prancis didukung sistem hukum yang mencakup hampir seluruh aspek konsep Hukum Administrasi (hukum formil dan hukum materiil); terdiri:—proses administratif, perubahan administratif sesuai perkembangan jaman, seperti; dalam hal *public services* (pelayanan publik) oleh pemerintah, penyelenggaraannya yang baik dengan sistem, mekanisme dan sarana yang memadai dibutuhkan regulasi, pengawasan sampai pada litigasi (peradilan) administrasi yang lengkap, oleh karenanya Perancis punya Peradilan Administrasi dapat berpuncak pada Dewan Negara (*Counseil d'etat*) yang siap melaksanakan fungsinya untuk kepentingan masyarakat.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Prancis, sebagian besar sumber daya Pengadilan Tata Usaha Negara direkrut dari *National School of Administration*—(*l'Ecole Nationale d'Administration*) atau populer disebut ENA sebagian lainnya direkrut dari Pejabat Administrasi yang masih aktif (*Active Administration*) hanya saja karena kebutuhan mendesak terutama pada tahun 1987 perekrutannya melalui seleksi khusus yang dilakukan oleh Komite *ad hoc*²⁰ (dibentuk atau dimaksudkan untuk salah satu tujuan saja), anggota Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT. TUN) adalah Pegawai Negeri Sipil di bawah Sekretaris Jendral *Conseil d'Etat*. PTUN di daerahpun selain mengadili sengketa juga mempunyai kewenangan penasehatan terhadap pemerintah daerah sesuai dengan yurisdiksinya.²¹

¹⁹*Ibid*:

²⁰L. Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, Fifth Edition, (Oxford New York: Oxford University Press, 2003), p. 86

²¹Patrick Frydman, 11th Annual AIJA Tribunals Conference, in Association

Dengan demikian Prancis merupakan satu-satunya negara yang mengatur secara lengkap hukum administrasi nya: mulai organisasi, pembelajaran, sarana dan pola-pola peradilan dan pengawasan administrasinya telah dipersiapkan dengan matang sejak awal.

Di Jerman, memang memiliki peradilan administrasi. Peradilan administrasi ini bertugas mengadili sengketa antara warga negara dan pemerintah, memastikan tindakan pemerintah sesuai dengan hukum. Jerman, khususnya, dikenal dengan sistem peradilan administrasi yang kuat dan terstruktur, yang merupakan bagian integral dari sistem *civil law* mereka. Satjipto mengatakan bahwa kita mengenal dua sistem hukum yang berbeda, yaitu Sistem Hukum Eropa Benua dan Sistem Hukum Inggris. Orang juga lazim menggunakan sebutan Sistem Hukum Romawi-Jerman atau *Civil Law System* untuk yang pertama, dan *Common Law System* untuk yang kedua.²²

Di Indonesia, meski masuk dalam barisan penganut *civil law system* dan peradilan nya terkategori penganut *duality of jurisdiction* karena selain peradilan umum juga memiliki peradilan administrasi, namun, ternyata tidak sepenuhnya demikian. Hal ini dapat mengakibatkan munculnya kategori ketiga, selain 2 (dua) sistem peradilan tersebut, yakni: Sistem Campuran (*mixed system of jurisdiction*). Dalam praktek: Indonesia memiliki dua jalur peradilan (peradilan umum dan peradilan administrasi), yang merupakan bagian dari *duality of jurisdiction*, namun, peradilan administrasinya berpuncak ke Mahkamah Agung (yang seharusnya menjadi puncak sistem *unity of jurisdiction*), sehingga, menimbulkan jenis sistem peradilan berdasarkan yurisdiksi (wilayah kewenangan) yang ketiga, terdiri:

1. *unity of jurisdiction*.
2. *duality of jurisdiction*.
3. *mixed system of jurisdiction*.

Saat timbul pertanyaan terkait mengapa Indonesia tidak menggunakan sistem peradilan *duality of jurisdiction* model negara-negara *Civil Law System* secara utuh? maka, jawaban pun bermacam-macam argumentasi para ahli hukum:

with the Council of Australian Tribunals, 5-6 June 2008, Watermark Hotel & Spa, Surfers Paradise, Queensland, p.7

²²Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1991, h. 235

Menurut Mahfud M.D, dalam sebuah kuliah umum mengatakan, negara Indonesia bukanlah sistem negara hukum *Common Law*-(*Anglo Saxon*) maupun *Civil Law* (*Eropa Continental*) tetapi negara hukum prismatic, di mana negara yang berlandaskan pada cita (ide tentang hukum) hukum Indonesia. Maka keberadaan dua sistem ini adalah sebagai “penyeimbang” dan pengadopsiannya tidak bersifat mutlak, masih ada proses penyaringan (filter) di dalamnya.²³ Sehingga dengan adanya sistem hukum yang tidak diikuti secara murni apakah *civil law* atau *common law*, maka konsekuensinya sistem peradilan yang digunakan pun tidak murni *duality* atau *unity of jurisdiction*:

Mengenai Indonesia sebagai negara hukum prismatic, yakni konsep negara hukum yang menggabungkan nilai-nilai sakral (ketuhanan), nilai keadilan, dan nilai kepastian hukum dalam sistem hukumnya. Konsep ini, yang juga dikenal sebagai negara hukum Pancasila, menekankan pada keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan bersama, serta mengakui hukum sebagai alat untuk pembaharuan masyarakat dan cermin keadilan yang hidup dalam masyarakat.²⁴

Indonesia menganut sistem hukum Pancasila, dalam perkembangannya, Indonesia telah memutuskan mengambil antara *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Berdasarkan konsep prismatic negara hukum Pancasila, maka cukup beralasan jika dikatakan bahwa sistem peradilan di Indonesia menganut *mixed system of jurisdiction*.

Pendapat lain menyatakan bahwa sistem peradilan di Indonesia merupakan **perpaduan** keduanya (*unity* dan *duality*):²⁵ Jika melihat pada tata cara penyelesaian sengketa, Indonesia menerapkan *duality of jurisdiction* karena PTUN merupakan lembaga tersendiri yang khusus menangani sengketa tata usaha Negara yang timbul dari

²³Muhammad Dzikirullah H. Noho, Mendudukan Common Law System dan Civil Law System Melalui Sudut Pandang Hukum Progresif di Indonesia, Jurnal *Rechtsvinding*, hal. 1

²⁴Divani K.A. dan Alisya Afifah, Negara Hukum Pancasila Dalam Konsepsi Prismatic, Jurnal Hukum dan Sosial Politik Vol.1, No.1 Februari 2023 e-ISSN: 2986-3287; p-ISSN: 2986-4445, Hal 48-60

²⁵Pujia Khoirunisa, "Mengapa PTUN di Indonesia Tidak Menerapkan Prinsip Duality of Jurisdiction Secara Utuh?"Kompasiana, Jakarta, 24 Desember 2021 <https://www.kompasiana.com/pujiakhoirunisa7889/61c4ac9f17e4ac4ee5373343/mengapa-ptun-di-indonesia-tidak-menerapkan-prinsip-duality-of-jurisdiction-secara-utuh>

perbuatan badan atau pejabat TUN. Sementara berdasarkan struktur organisasi peradilanannya, Indonesia menerapkan *unity of jurisdiction*, hal ini dikarenakan sengketa Tata Usaha Negara diadili oleh pengadilan tingkat pertama dan kedua yang pada akhirnya berpuncak kepada Mahkamah Agung.

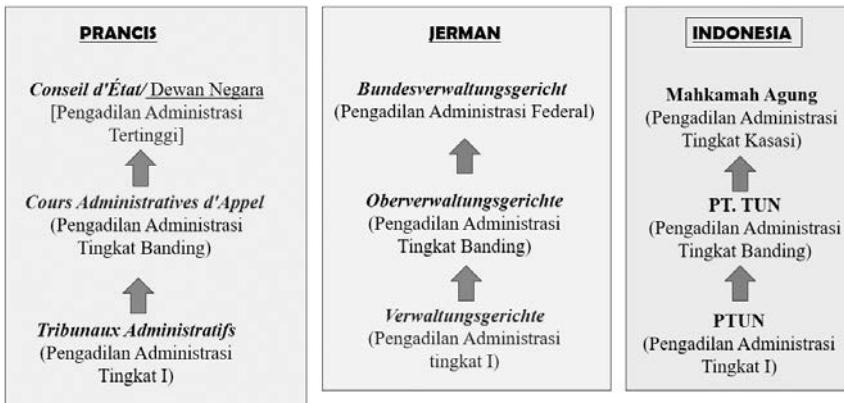
Pengkombinasian kedua prinsip *duality of jurisdiction* dan *unity of jurisdiction* ini memungkinkan dengan alasan, bahwa: ²⁶

1. Penerapan prinsip *duality of jurisdiction* hanya sebatas pada pembagian tugas pada instansi pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding saja. Pembagian tugas ini membuat penyelesaian sengketa jauh lebih efektif, memungkinkan efisiensi mengenai biaya operasional dan anggaran serta lebih sederhana dari sisi struktur jabatan di pengadilan karena adanya perbedaan secara tegas perkara-perkara tertentu atau mengenai golongan rakyat tertentu yang dapat diadili dalam suatu instansi pengadilan.
2. Penerapan prinsip *unity of jurisdiction* ini digunakan karena tidak sesuai prinsip *duality of jurisdiction* yang menempatkan PTUN dibawah lembaga eksekutif (Dewan negara di Prancis) bukan yudisial, yang mana dikhawatirkan akan melahirkan peradilan yang sewenang-wenang.

Dalam perkembangannya, susunan kelembagaan pengadilan administrasi yang berbasis sistem peradilan di rumpun yang sama, yakni *duality of jurisdiction* (seperti Prancis dan Jerman dan Indonesia) namun berpuncaknya peradilan berbeda, sehingga mempengaruhi sistem peradilanannya, yang secara lengkap dapat diketahui dari bagan berikut:

²⁶*Ibid.*

SUSUNAN KELEMBAGAAN PENGADILAN ADMINISTRASI DI PRANCIS, JERMAN DAN INDONESIA



Bagan 2: Susunan Kelembagaan Pengadilan Administrasi di Prancis, Jerman, dan Indonesia

Perbedaan ini mencerminkan sejarah dan perkembangan masing-masing sistem hukum negara tersebut. Prancis memiliki tradisi kuat dalam peran penasihat pemerintah oleh Conseil d'État,²⁷ sementara Jerman lebih menekankan hierarki tiga tingkat dalam peradilan tata usaha negaranya. Belanda, meski membawa pengaruh *civil law* ke Indonesia, namun sistem peradilannya berbeda. Belanda memiliki peradilan dengan sistem dua tingkat, juga memiliki pengadilan banding yang berbeda untuk jenis kasus yang berbeda.

Berdasarkan perbedaan susunan kelembagaan PTUN di atas, pemisahan antara fungsi-fungsi peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung hanya sebatas pembagian tugas semata. Bila demikian sangat dimungkinkan peradilan-peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung berada dalam satu instansi baik di tingkat banding maupun di tingkat pertama dengan dibentuk kamar-kamar dan diketuai oleh satu orang ketua Pengadilan dibantu oleh ketua-ketua kamar, layaknya di Mahkamah Agung. Sistem ini akan lebih efektif dari sisi akses masyarakat ke pengadilan, lebih efisien mengenai biaya

²⁷Sylvia Calmes-Brunet dalam Zoltan Szente dan Konrad Lachmayer, Szente, Zoltan and Konrad Lachmayer, *The Principle of Effective Legal Protection In Administrative Law*, London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2017., p. 117

operasional dan anggaran serta lebih sederhana dari sisi struktur jabatan di pengadilan. Karena posisi PTUN dan peradilan umum dalam struktur peradilan di Indonesia adalah sama-sama menjalankan kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung, dimana pemisahan keduanya sebatas pada instansi pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding saja, maka menurut penulis konsep sistem PTUN di Indoensia mendekati sistem *unity of jurisdiction*.²⁸

Konteks susunan kelembagaan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia memiliki kekhususan karena sistem hukum dan keberadaan Indonesia sebagai negara hukum pun berbeda, yakni sebagai negara hukum Pancasila, maka dapat dipahami jika keberadaan dan susunan kelembagaan Peradilan Tata Usaha Negara menggunakan model campuran (*mixed model*) dan memiliki ciri khas tersendiri.

C. Fungsi dan Tugas Peradilan Tata Usaha Negara

Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara di bawah Mahkamah Agung RI sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan Hukum dan Keadilan. Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai kawal depan (*Voorj post*) Mahkamah Agung dalam menyelesaikan perkara yang masuk di tingkat pertama.²⁹ Peradilan Tata Usaha Negara adalah peradilan dalam lingkup hukum publik, yang mempunyai tugas dan wewenang: “*memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, yaitu suatu sengketa yang timbul dalam bidang hukum TUN antara orang atau badan hukum perdata (anggota masyarakat) dengan Badan atau Pejabat TUN (pemerintah) baik dipusat maupun didaerah sebagai akibat dikeluarkannya suatu Keputusan TUN (beschikking), termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*” (vide Pasal 50 Jo. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 5 tahun 1986 Jo. Undang-Undang No.9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang No. 51 Tahun 2009).

²⁸Umar Dani, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 7 Nomor 3, November 2018: 405 – 424, DOI: 10.25216/JHP7.3.2018.405-424

²⁹Website PTUN Surabaya, <https://www.ptun-surabaya.go.id/tugas-pokok-dan-fungsi/>

Disini tampak dengan jelas pembedaan saat mana disebut sebagai 'pengadilan' (dalam konteks kelembagaan) dan saat mana disebut sebagai 'peradilan' (perangkat fungsi proses beracaranya). Selanjutnya, mengenai fungsi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga pengadilan yang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara antara orang/individu atau badan hukum perdata (sebagai bagian dari masyarakat) terhadap pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan keputusan Tata Usaha Negara (bersifat *bottom up*)-

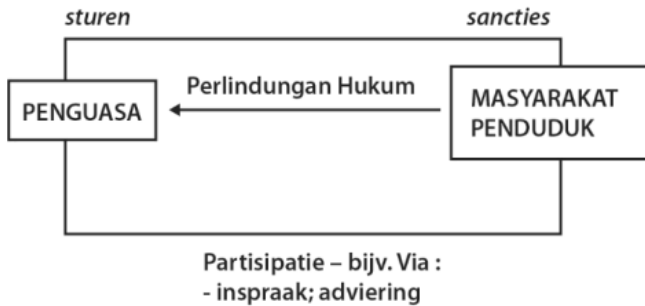
Urgensi keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat dalam hubungannya dengan tindakan pemerintah (pejabat Tata Usaha Negara) dalam pengambilan Keputusan Tata Usaha Negara. Van Wijk-Konijnenbelt dalam bukunya *Hoofdstukken van Administratief recht* (1948:1) menerangkan hal berikut.³⁰ Hukum administrasi atau Hukum Tata Pemerintahan menyangkut *administratie, bestuur, besturen*. Secara umum, dapat dikatakan bahwa hukum administrasi merupakan instrumen yuridis bagi penguasa untuk secara aktif terlibat dengan masyarakat. Pada sisi lain, hukum administrasi merupakan hukum yang memungkinkan anggota masyarakat memengaruhi penguasa dan memberikan perlindungan terhadap penguasa.

Deskripsi hukum administrasi atau Hukum Tata Pemerintahan dari Van Wijk-Konijnenbelt tersebut dapat digambarkan dalam skema berikut:³¹

³⁰-Philipus M. Hadjon, dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993), hlm. 27.

³¹*Ibid.* h.12.

*Sarana: Juridische m.
(regeling, plannen, Vergunningen,
subsidies;
materiele m ; financiele m;
personele m.*



Bagan 3: Hubungan Pemerintah dan Rakyatnya

Skema di atas menggambarkan bahwa hukum administrasi atau Hukum Tata Pemerintahan meliputi hal berikut:

1. mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat;
2. mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut;
3. perlindungan hukum (*rechtsbescherming*);
4. menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

Hukum administrasi meliputi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi. Administrasi berarti sama dengan pemerintahan. Maka itu, HAN (Hukum Administrasi Negara) disebut juga Hukum Tata Pemerintahan. Perkataan pemerintah dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif. Maksudnya, pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan yang tugas utamanya bukanlah organ dan fungsi pembuat undang-undang serta peradilan. Konsep tata pemerintahan adalah penataan terhadap kewenangan dan aktivitas-aktivitas perbuatan memerintah oleh aparat pemerintah dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara tersebut. Penamaan kekuasaan,

kewenangan dan aktivitas pemerintahan tersebut perlu dirumuskan, ditentukan, dan ditetapkan secara *legal juridis* karena keabsahan secara *legal formal* ini tidak saja diperlukan oleh pemerintah untuk mendapatkan keabsahan secara legal atas kekuasaan, kewenangan, dan aktivitas-aktivitasnya, tetapi juga diperlukan rakyat sebagai alat kontrol rakyat terhadap pemerintah sehingga terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah.³²

Di Prancis, pemilahan yurisdiksi penyelenggaraan pemerintahan dan peradilan administrasi tidak tampak jelas karena *Conseil d'Etat* (Dewan Negara) merupakan pengadilan tertinggi dalam sistem peradilan administrasi Prancis yang terdiri personil-personil yang seolah-olah berasal dari ranah eksekutif dengan 2 fungsi:

1. Memiliki dua fungsi utama:
 - a. Fungsi yudisial: Memeriksa banding dari Pengadilan Administratif Banding dan memberikan putusan yang bersifat final dan mengikat.
 - b. Fungsi konsultatif: Memberikan nasihat kepada pemerintah dalam hal penyusunan undang-undang dan peraturan.
2. *Conseil d'État* juga berperan dalam menjaga kesatuan penerapan hukum dalam peradilan administrasi.

Di Indonesia, unsur-unsur terpenting dalam penyelenggaraan persidangan pada Peradilan Tata Usaha Negara adalah:

1. *Rechtsbescherming* (perlindungan hukum): Memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara dalam hal *locus*/tempat, *tempus*/waktu dan *materiae*/materi sengketa Tata Usaha Negara;
2. *Toetsinggronden* (pengujian): Mengontrol tindakan pemerintah, yakni yang berkaitan dengan pengujian terhadap keputusan atau tindakan administrasi negara/pemerintahan.

Dalam hal perlindungan hukum, bagan tersebut menggambarkan pemerintah sebagai 'penguasa' dan menunjukkan pentingnya perlindungan hukum terhadap penguasa dalam penyelenggaraan pemerintahan. Inilah kemudian yang diadopsi menjadi Peradilan Tata

³²*Ibid*:-

Usaha Negara yang menjadi sarana perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintah.

Adapun rincian fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara, yakni:

1. Fungsi **Peradilan** Tata Usaha Negara
2. Fungsi **Administratif**-
3. Fungsi **Pengawasan**-
4. Fungsi **lain-lain**-

Selain tugas pokok untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 47 undang Nomor 5 Tahun 1986, Pengadilan Tata Usaha Negara disertai tugas dan kewenangan lain berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Fungsi lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara ini diperlukan dalam rangka melaksanakan **tugas-tugas**, antara lain:³³

1. Menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara pada Pengadilan Tata Usaha Negara, dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang bersangkutan, serta petunjuk-petunjuk dari Mahkamah Agung Republik Indonesia (Buku Simplemen Buku I, Buku II, SEMA, PERMA, dll).
2. Meneruskan sengketa-sengketa Tata Usaha Negara ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT.TUN) yang berwenang.
3. Peningkatan kualitas dan profesionalisme Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara, seiring peningkatan integritas moral dan karakter sesuai Kode Etik dan Tri Prasetya Hakim Indonesia, guna tercipta dan dilahirkannya putusan-putusan yang dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum dan keadilan, serta memenuhi harapan para pencari keadilan.

³³Diunduh dari *website-Pengadilan* Tata Usaha Negara Surabaya: <https://www.ptun-surabaya.go.id/tugas-pokok-dan-fungsi/>, 17 Agustus 2025.

4. Meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga Peradilan guna meningkatkan dan memantapkan martabat dan wibawa Aparatur dan Lembaga Peradilan sebagai benteng terakhir tegaknya hukum dan keadilan, sesuai tuntutan Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Memantapkan pemahaman dan pelaksanaan tentang organisasi dan tata kerja Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara sesuai dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor : 7 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan dan Kesekretariatan Pengadilan.
6. Membina Calon Hakim dengan memberikan bekal pengetahuan di bidang hukum dan administrasi Peradilan Tata Usaha Negara agar menjadi Hakim yang profesional dan berintegritas.

Peningkatan kualitas dan profesionalisme Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara, seiring peningkatan integritas moral dan karakter sesuai Kode Etik dan Tri Prasetya Hakim Indonesia, gunanya adalah:

1. tercipta dan dilahirkannya putusan-putusan yang dapat dipertanggung-jawabkan menurut hukum dan nilai-nilai keadilan, demi tercapainya ketertiban masyarakat serta memenuhi harapan para pencari keadilan (*justiciabelen*).
2. meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga Peradilan guna meningkatkan dan memantapkan martabat dan wibawa Aparatur dan Lembaga Peradilan, sebagai benteng terakhir tegaknya hukum dan keadilan, sesuai tuntutan UUD 1945.
3. Memantapkan pemahaman dan pelaksanaan tentang organisasi dan tata kerja Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara, sesuai Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA/012/SK /III/1993, tanggal 5 Maret 1993 tentang Organisasi dan tata kerja Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara; Membina Calon Hakim dengan memberikan bekal pengetahuan di bidang hukum dan administrasi Peradilan Tata Usaha Negara agar menjadi Hakim yang profesional.

Sementara itu, fungsi **Pengadilan Tinggi** Tata Usaha Negara, adalah mengadili sengketa tata usaha negara dalam wilayah yurisdiksinya,

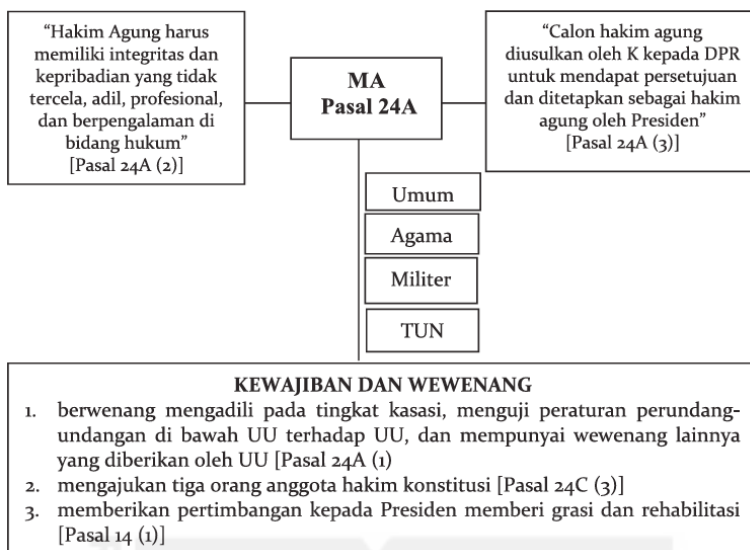
dengan tugas dan wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara adalah:³⁴

1. memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat **banding** dalam wilayah hukumnya;
2. memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir **sengketa kewenangan** mengadili antara Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam daerah hukumnya;
3. memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di **tingkat pertama** sengketa Tata Usaha Negara dalam hal telah dilakukan upaya banding administratif;
4. melakukan **pengawasan** terhadap jalannya peradilan di tingkat pengadilan tata usaha negara di wilayah hukumnya dan menjaga agar peradilan diselenggarakan dengan seksama dan sewajarnya.
5. Selain tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang berpuncak pada Mahkamah Agung RI, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta juga memiliki tugas untuk berperan serta secara aktif dalam pencapaian program-program yang dicanangkan oleh Mahkamah Agung RI.

Lebih lanjut, wewenang dan kewajiban **Mahkamah Agung** diatur dalam Pasal 24A, Pasal 24C dan Pasal 14 UUD 1945, sebagaimana tampak dalam bagan berikut:³⁵

³⁴Diunduh dari website PTTUN Jakarta, Tugas dan Fungsi, Sabtu, 16 Mei 2020, <https://www.pttun-jakarta.go.id/page/tugas-dan-fungsi#:~:text=Tugas%20dan%20wewenang%20Pengadilan%20Tinggi>,

³⁵Dian Aries Mujiburohman, Buku Ajar Hukum Acara PTUN, STPN Press Bekerja sama dengan Program Studi Diploma IV Pertanahan STPN, Yogyakarta, Oktober 2022, h.4.



Bagan 4: Wewenang dan Kewajiban Mahkamah Agung (MA)

Menurut Sudikno Mertokusumo, Mahkamah Agung mempunyai fungsi dan tugas diantaranya:³⁶

1. fungsi peradilan sebagai memutus pada tingkat pertama dan terakhir;
2. fungsi memimpin peradilan dalam pembinaan dan pengembangan hukum melalui putusan-putusannya;
3. fungsi mengatur, Mahkamah Agung berwenang menentukan penyelesaian persoalan yang belum diatur acaranya dan wajib menciptakan peraturannya;
4. fungsi penasehat seperti memberi pertimbangan-pertimbangan kepada Presiden atau lembaga lain;
5. fungsi pengawasan oleh pembuat pengadil lainnya; dan
6. fungsi administratif karena MA memiliki administrasinya tersendiri.

³⁶Sudikno Marto Kusumo. (2006). Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi Ketujuh. Yogyakarta: Penerbit Liberty, h.2-7.

D. Perkembangan Fungsi dan Tugas Peradilan Tata Usaha Negara

Perkembangan fungsi dan tugas Peradilan Tata Usaha Negara ditandai dengan perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara oleh UU No. 30 Tahun 2014 tentang UU Administrasi Pemerintahan (UU AP), yang memberikan kewenangan baru meliputi:

1. Pengujian penyalahgunaan wewenang (termasuk melawan hukum dan tindakan sewenang-wenang),
2. Perkembangan Fungsi dan Tugas dalam hal putusan fiktif positif.

Perluasan ini mengintegrasikan standar *good governance* (tata kelola yang baik) dalam administrasi negara dan berpotensi mempercepat penyelesaian sengketa, mengurangi ketergantungan pada upaya administratif, dan memperluas cakupan objek sengketa di PTUN.³⁷

Selanjutnya dalam konteks perluasan wewenang, fungsi dan tugasnya terdapat perkembangan antara lain dalam hal:

1. Perkembangan Fungsi dan Tugas Pengujian Penyalahgunaan Wewenang

Dalam perkembangan fungsi, tugas dan wewenang menangani perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 angka 8 jo Penjelasan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyebut adanya tambahan tugas dan wewenang yang secara khusus menangani perkara di bidang-bidang tertentu yang memiliki ciri khas yang tidak dapat dilakukan oleh hakim pengadilan umum. Pengadilan ini disebut dengan ‘pengadilan khusus’.

Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang. Yang dimaksud dengan “pengadilan khusus” antara lain adalah

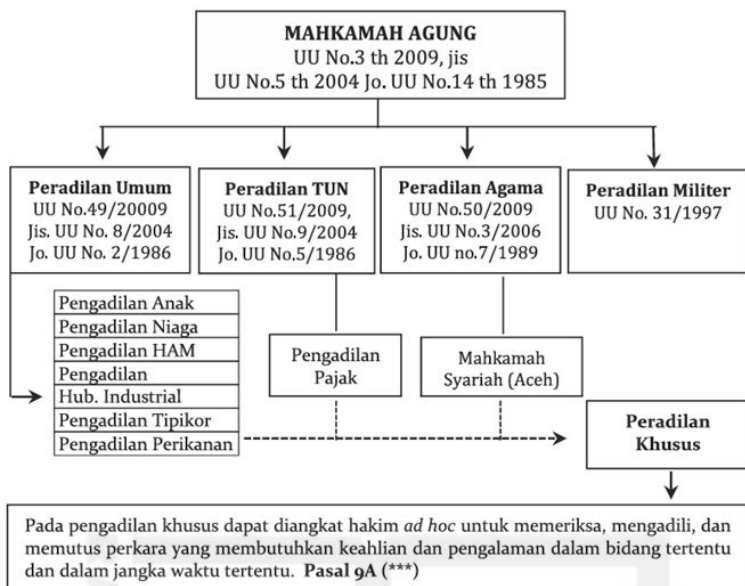
³⁷Husban, Dharma Setiawan Negara, Samuel Dharma Putra Nainggolan, Reorganisasi Pengadilan Pajak Dalam Lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 26/PUU-Xxi/2023, Pengadilan Tata Usaha Negara dan Universitas Airlangga, Surabaya, 2023.

pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial dan pengadilan perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum, serta pengadilan pajak yang berada di lingkungan peradilan tata usaha negara.

Lahirnya Pengadilan Pajak sebagai pengadilan khusus dan menjadi bagian dari Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan berada dibawah Mahkamah Agung yang pada awalnya muncul dengan pengaturan dari Undang-undang perpajakan. Pasal 9A UU No. 14 Tahun 1970 (sekarang sudah digantikan oleh UU yang lebih baru), yakni Pasal 27 UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, mengatur:

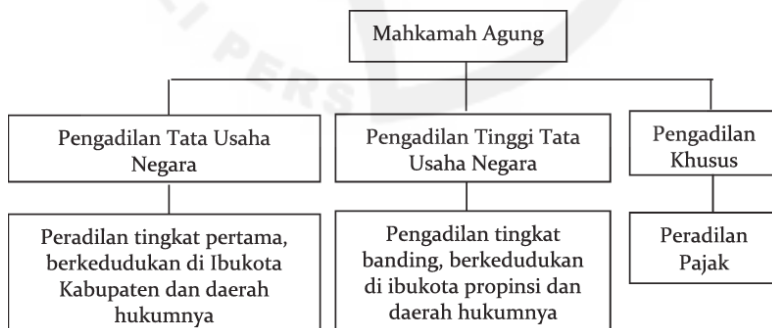
- (1) Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25.
- (2) Ketentuan mengenai pembentukan pengadilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam undang-undang, mengatur tentang pembentukan pengadilan khusus yang berwenang mengadili perkara-perkara tertentu melalui undang-undang.

Pengaturan ini tidak menyebutkan jenis-jenis pengadilan khusus yang akan terbentuk, namun dalam praktek langsung terbentuk pengadilan khusus tersebut melalui Undang-undang. Dalam hal ini, termasuk kemungkinan melibatkan hakim *ad hoc* untuk perkara yang membutuhkan keahlian khusus. Beberapa contoh pengadilan khusus di Indonesia adalah Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), Pengadilan Hubungan Industrial (PHI), dan Pengadilan Pajak (yang saat ini menjadi satu-satunya pengadilan khusus di lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara yang menyebabkan tersusun struktur kelembagaan peradilan khusus sebagaimana tampak dalam bagan berikut:



Bagan 5: Pengadilan Khusus di Lingkungan Mahkamah Agung

Berdasarkan bagan tersebut, bahwa pengadilan khusus dibawah lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara ini hanya ada pengadilan pajak. sebagaimana tampak pada bagan berikut:



Bagan 6: Kekuasaan Kehakiman di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara

Mengenai keberadaan Pengadilan Pajak dibawah lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara ini, berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 Tentang Pengadilan Pajak (UU Pengadilan Pajak), diatur bahwa:

- a. Pembinaan **teknis peradilan** bagi Pengadilan Pajak dilakukan oleh Mahkamah Agung,
- b. Pembinaan organisasi, **administrasi**, dan keuangan bagi Pengadilan Pajak dilakukan oleh Departemen Keuangan (Kementerian Keuangan).³⁸

Pasal 5 UU Pengadilan Pajak inilah yang membuat Pengadilan Pajak berdiri diatas 2 (dua) kaki yaitu Mahkamah Agung (*Judiciil*) dan Kementrian Keuangan (Eksekutif), hal inilah yang dapat merusak independensi kekuasaan kehakiman (*Judiciil*) yang bebas dan merdeka. Padahal, kemerdekaan suatu badan peradilan adalah suatu keniscayaan. Independensi peradilan merupakan syarat utama dilaksanakannya peradilan yang adil dan imparsial (tidak memihak).

Kedudukan pengadilan pajak semakin tidak jelas karena dalam Pasal 2 UU Pengadilan Pajak disebutkan Pengadilan Pajak adalah suatu “badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman”, akan tetapi didalam UU 48/2009 tentang kekuasaan kehakiman, pengadilan pajak tidak disebutkan didalamnya. Begitupula dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum (UU 8/2004) juga terdapat beberapa pengadilan “khusus” yang bertujuan untuk memeriksa dan memutus perkara dan/atau sengketa yang ada sesuai dengan cakupannya masing-masing yang terdiri dari Pengadilan Niaga, Pengadilan Anak, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), Pengadilan Hubungan Industrial (PHI), Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Perikanan, dan lain sebagainya yang masuk dalam ranah Mahkamah Agung.³⁹

Namun, sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023 dibacakan dan telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) Pengadilan Pajak telah resmi masuk keadalam lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara karena memang secara obyek sengketa yaitu sengketa pajak merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Putusan MK telah mengubah frasa ‘pembinaan administratif’ Pengadilan Pajak menjadi: “Pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan bagi Pengadilan Pajak dilakukan oleh Mahkamah Agung yang secara bertahap dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2026” menjadikan

³⁸*Ibid*:-

³⁹*Ibid*:-

Mahkamah Agung mulai sejak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023 sudah dapat melaksanakan pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan bagi Pengadilan Pajak, sehingga, masalah ‘pembinaan teknis peradilan’ dan ‘pembinaan administratif’ sama-sama dilaksanakan oleh Mahkamah Agung.

Adapun Sengketa Pajak yang dapat diajukan, diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU Pengadilan Pajak, bahwa Sengketa Pajak adalah:

- a. sengketa yang timbul dalam bidang perpajakan antara Wajib Pajak atau penanggung pajak dengan pejabat yang berwenang
- b. sebagai akibat dikeluarkannya keputusan yang dapat diajukan banding atau gugatan kepada Pengadilan Pajak
- c. berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan
- d. termasuk gugatan atas pelaksanaan penagihan berdasarkan undang-undang penagihan pajak dengan surat paksa.

Senada dengan hal ini Rochmat Soemitro menyatakan bahwa sengketa timbul karena adanya ketidak-sesuaian pandangan diantara kedua belah pihak, dan mengenai sengketa ini diperlukan “bantuan” dari pihak ketiga yang bersifat netral serta imparisial (tidak memihak).⁴⁰

Selanjutnya, mengenai kedudukan pengadilan pajak, berdasarkan Pasal 2 jo Pasal 3 UU Pengadilan Pajak diatur bahwa:

“Sengketa pajak diadili di Pengadilan Pajak yang berkedudukan di ibukota negara dengan kemungkinan dapat berkedudukan ditempat lain apabila dipandang perlu”.

Untuk peradilan khusus yang ada dalam lingkungan peradilan Tata Usaha Negara, hanya pengadilan pajak yang disebutkan oleh Undang-undang, meskipun pengadilan lainnya, misalnya tentang masalah lingkungan hidup juga sangat diperlukan. Pengadilan Lingkungan Hidup belum masuk bagian Pengadilan Tata Usaha Negara karena di Indonesia belum ada pengadilan lingkungan hidup khusus (*environmental court*). namun apabila ada sengketa lingkungan hidup diselesaikan melalui jalur peradilan umum (pidana, perdata, atau Tata Usaha Negara) dengan hakim-hakim yang memiliki sertifikasi atau kompetensi khusus dalam

⁴⁰Aju Putrijanti, Kewenangan Serta Obyek Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara Setelah Ada UU No. 30/2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Jurnal Masalah-Masalah Hukum (MMH), Vol. 44, No. 4, 2015, h. 426.

menangani kasus lingkungan hidup. Pengadilan Lingkungan Hidup khusus dibutuhkan untuk menangani kompleksitas kasus lingkungan, yang sering memerlukan bukti ilmiah dan keahlian khusus, serta untuk memastikan penegakan hukum lingkungan yang lebih efektif dan berorientasi pada keadilan ekologis.⁴¹

Oleh karenanya dibutuhkan Pengadilan khusus Lingkungan Hidup, sebab sebetulnya dalam perkara lingkungan hidup untuk hal yang sederhana saja terkadang masih terjadi kesalahpahaman dalam putusan-putusan pengadilan. Misalnya, mengenai apakah gugatan yang diajukan perbuatan melawan hukum, pengadilan terkadang di satu sisi mengatakan “*strict liability*” atau tanggung jawab mutlak, tapi di sisi lain ialah melawan hukum. Padahal, kedua hal tersebut berbeda dimana perbuatan melawan hukum harus dibuktikan kesalahannya, sementara *strict liability* tidak harus dibuktikan.⁴²

Secara umum, dapat dicontohkan kasus lingkungan hidup tentang tuntutan yang dapat diajukan karena perbuatan melawan hukum di antaranya ialah ganti rugi dalam bentuk uang atas kerugian yang ditimbulkan serta ganti rugi dalam bentuk *natura* atau dikembalikan dalam keadaan semula (pemulihan). Hal seperti ini dapat dinyatakan bahwa:

- a. perbuatan yang dilakukan adalah melawan hukum,
- b. melarang dilakukannya perbuatan tertentu, dan
- c. meniadakan sesuatu yang diadakan secara melawan hukum.

Berdasarkan kondisi tersebut, diperlukan hakim-hakim yang khusus menangani kasus lingkungan hidup mempunyai pengetahuan yang cukup mengenai lingkungan hidup itu sendiri,

Dalam hal ini, penyelesaian masalah lingkungan hidup yang sebenarnya dapat diajukan sebagai contoh konteks perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara oleh UU No. 30 Tahun 2014 tentang UU Administrasi Pemerintahan (UU AP), yakni dengan memberikan kewenangan baru pengujian penyalahgunaan wewenang (termasuk melawan hukum dan tindakan sewenang-wenang), karena

⁴¹Rosa Agustina, Indonesia butuh peradilan lingkungan hidup, FH UI, Jakarta, 01 Juli 2020, h.2.

⁴²*Ibid*:-

tindakan pemerintah dalam masalah lingkungan hidup banyak berkaitan sisi Tata Usaha Negara nya dibandingkan sisi perdata atau pidanaanya.

2. Perkembangan Fungsi dan Tugas Dalam Hal Teknis Peradilan

Obyek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara yang berupa Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak terbatas pada suatu keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara *ansich*.⁴³ Keputusan Tata Usaha Negara sesuai Pasal 1 (3) dapat diartikan sebagai Keputusan yang bersifat konkrit atau nyata. Namun, dalam Pasal 3 UU PTUN mengatur adanya kewenangan (kompetensi) tambahan PTUN sebagai berikut:

- (1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal tersebut menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN);
- (2) Apabila 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 4 (empat) **bulan** sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan **penolakan**.

Pada masa lahirnya UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Tata Usaha Negara fokus pada sengketa akibat „diam“ nya pemerintah yang diartikan sebagai penolakan (Keputusan fiktif negatif). Namun, setelah lahirnya UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), ada perubahan besar akibat

⁴³Anastasia Millenia Tuela, Toar N. Palilingan, Frits M. Dapu, Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Penyalahgunaan Wewenang Yang Dilakukan Pejabat Tata Usaha Negara, Jurnal Lex Privatum, Vol. 11, No. 1, 2023, h. 4.

diaturnya jenis Keputusan Tata Usaha Negara yang berbeda, tampak sebagaimana bagan berikut:⁴⁴

Unsur-Unsur Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)	
UU PTUN	UU 30/2014 (UU AP)
1. Bentuk penetapan itu harus tertulis;	1. Penetapannya merupakan penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN;	2. Keputusan Badan dan/atau Pejabat TUN
3. Berisi tindakan hukum TUN;	3. Berdasarkan ketentuan perUUan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;	4. Bersifat final dalam arti luas;
5. Bersifat konkret, individual, dan final;	5. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum;
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.	6. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Selanjutnya, Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan mengatur tentang Keputusan yang bersifat Fiktif Positif, selengkapnya dinyatakan 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 permohonan diterima secara lengkap oleh Pemerintahan. Badan dan/atau Pejabat
- (3) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat Pemerintahan (2), Badan tidak dan/atau menetapkan Pejabat dan/

⁴⁴Nunuk Nuswardani, Buku ajar HAPTUN, Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Trunojoyo Madura, 2023, h.42.

atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap **dikabulkan** secara hukum.

Pasal ini menunjukkan bahwa sikap ‘diam’nya pemerintah/pejabat Tata Usaha Negara dalam pengambilan Keputusan dianggap mengabulkan dan dengan batas waktu yang relatif singkat, yakni 10 hari kerja. Inilah yang disebut Keputusan ‘fiktif positif’. Meskipun telah jelas menurut asas preferensi dinyatakan bahwa peraturan yang baru mengalahkan peraturan yang lama, namun dalam praktek timbul gejolak karena ketidak-siapan para hakim untuk melaksanakan perubahan fungsi dan tugas terkait teknis peradilan pengambilan putusan dengan model yang sebaliknya, dari fiktif negatif menjadi fiktif positif.

Dalam gejolak perubahan teknis peradilan tersebut, terbit Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan. Perma ini mengatur tentang fiktif positif, sementara fiktif negatif yang sebelumnya diatur dalam UU Pengadilan Tata Usaha Negara, dikonfirmasi tidak berlaku lagi karena berlakunya UU Administrasi Pemerintahan dan telah diatur kembali (diaktivasi) oleh Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2024. Namun, adanya perubahan akibat Pasal 175 (7) UU No.6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), kini lebih relevan untuk mengatur permohonan fiktif positif, khususnya terkait perizinan.



BAB 3

ASAS-ASAS HUKUM ACARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA

A. Pengertian Asas Hukum

Pembelajar hukum sangat akrab dengan istilah “asas hukum”, namun dalam pemaknaan apakah terdapat pengertian yang sama? Tantangan bagi kita adalah memberikan penjelasan seterang mungkin makna tersebut agar dalam implementasinya tidak multi tafsir. Oleh sebab itu, bagian ini akan mengkonstruksi pengertian “asas” dimaksud dari berbagai pandangan pemikir.

Secara leksikal, makna asas telah didefinisikan Henry Campbell Black, sebagai berikut:

Principle. A fundamental truth or doctrine, as of law; a comprehensive rule or doctrine which furnishes a basis or original for other, a settled rule of action, procedure, or legal determination. A truth or proposition so clear that it cannot be proved or contradicted unless by a proposition which is still clearer. That which constitutes the essence of a body or its constituent parts. That which pertains to the theoretical part of a science¹.

¹Henry Campbell Black, 1979, Black’s Law Dictionary Definition of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern, Fifth Edition, The Publisher’s Editorial Staff, St. Paul Min, West Publishing Co, Ed. 1991, h. 828

Ahli pikir hukum Jerman, *Immanuel Kant*² tentang asas hukum dijelaskan “hal yang melatari setiap pembentukan hukum positif”. Asas hukum berkembang melalui proses yang lama berdasar perkembangan yang terjadi dan dipengaruhi oleh ruang dan waktu serta memiliki konteks historisnya. Berpijak dari uraian yang dikemukakan oleh **Kant** tersebut, secara logis, maka terdapat 6 (enam) kelompok pemikiran tentang pengertian asas hukum.

Pandangan pertama tentang asas hukum *sebagai dasar atau fundament dari kaidah atau aturan hukum*. Seperti yang dikemukakan oleh Ronald Dworkin, Theo Huijbers, dan Satjipto Raharjo. **Ronald Dworkin mengemukakan:** „Asas hukum adalah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen sebuah sistem aturan hukum. Asas-asas itu disebut juga pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak pula bagi pembentukan hukum undang-undang dan interpretasi dari undang-undang tersebut”.³ **Theo Huijbers, menyatakan:** “Asas-asas itu dapat disebut juga pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang hukum. Asas-asas itu merupakan titik tolak juga bagi pembentukan undang-undang dan interpretasi undang-undang tersebut”.⁴ Perlu dibedakan antara asas-asas hukum objektif dan subjektif. Asas-asas hukum objektif yaitu prinsip-prinsip yang menjadi dasar bagi pembentukan peraturan-peraturan hukum. Adapun asas-asas hukum subjektif yaitu prinsip yang menyatakan kedudukan subjek berhubungan dengan hukum. „**Pendapat Satjipto Rahardjo:** “Asas hukum ini merupakan jantungnya peraturan hukum. Ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum dan pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut”.⁵

Pandangan kedua, tentang asas tidak lain sebagai hal yang melatarbelakangi suatu peraturan, baik peraturan dalam makna sebagai undang-undang maupun berupa putusan pengadilan. **Seperti yang dikemukakan oleh Bruggink** “Asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar yang akan ditemukan di dalam atau di belakang sistem hukum,

²Herman Bakir, 2004, Asas Hukum dan Aspek Penggaliannya, Magister Ilmu Hukum Universitas Tarumanegara, Jakarta, h. 47

³J.J.H. Bruggink, 2015, Refleksi tentang Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 127

⁴Theo Huijbers, 1995, Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah, Kanisius, Yogyakarta, h. 51

⁵Satjipto Rahardjo, 1986, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, hlm. 85

masing-masing dirumuskan dalam aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”.⁶**Sudikno Mertokusumo**⁷ juga berpandangan demikian yang mengemukakan “Asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut.”

Pandangan Ketiga, menyatakan bahwa asas hukum itu pada dasarnya berasal dari kaidah-kaidah sosial yang bermanfaat dalam pembentukan hukum positif. Seperti dikemukakan oleh **Bellefroid**⁸, “Asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum umum itu merupakan pengedepanan hukum positif dalam suatu Masyarakat”. Demikian juga halnya bagi **Paul Scholten**⁹, “Asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada”.

Pandangan Keempat, menyatakan bahwa asas hukum itu tidak lain sebagai dalil atau ungkapan yang bersifat umum. Sebagaimana dikemukakan oleh **The Liang Gie**¹⁰, “Asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu”. Demikian juga **Bambang Poernomo**¹¹ mengemukakan “Asas hukum adalah ungkapan hukum yang bersifat umum, pada sebagian berasal

⁶Bruggink, Op.cit. h. 71

⁷Sudikno Mertokusumo, 2005, Mengenal Hukum, Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta, h. 46

⁸Ibid. h. 34

⁹Ibid.

¹⁰The Liang Gie, 2006, Pengantar Filsafat Ilmu, Liberty, Yogyakarta, h. 144

¹¹Bambang Poernomo, 1993, Pola Dasar Teori-Asas Umum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana, Liberty, Yogyakarta, h. 46

dari kesadaran hukum serta keyakinan kesusilaan atau etis kelompok manusia dan pada sebagian yang lain berasal dari dasar pemikiran dibalik peraturan undang-undang serta yurisprudensi“.

Pandangan Kelima, yang menyatakan bahwa asas hukum itu sebagai petunjuk atau pengarah atau pembimbing bagi pembentukan undang-undang dan pelaksana undang-undang. Pemikiran seperti ini sebagaimana dijelaskan oleh **O Notohamidjojo**¹², “asas hukum mewujudkan pengarah umum bagi positivering daripada hukum, bagi pengundang-undang dan hakim. Dalam fungsi itu mewujudkan tendensi etis atau postulat. Asas-asas hukum itu sedikit banyak dapat kita bandingkan dengan aksioma-aksioma. Mereka adalah garis dasar (*hofdlijnen*) dari hukum positif, sebagai peraturan hukum umum. Perlu diterangkan bahwa asas hukum itu lebih daripada tendens-tendes etis. Asas hukum itu juga mempunyai sifat hukum. Asas-asas hukum adalah maksud untuk menganjurkan apa yang seharusnya menurut hukum. Bahkan pada zaman sekarang di negeri Belanda orang dapat mengajukan permintaan kasasi kepada *Hoge Raad* atas pelanggaran *algemene rechtsbeginselen*. Tetapi biasanya *algemene rechtsbeginselen* itu tidak dapat langsung dikenakan, mereka adalah *rechtlijnen* bagi hukum dan pengundang-undang. Sejalan dengan itu, **Van Eikema Hommes**¹³ menjelaskan “Asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma hukum yang konkret, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk (*richtsnoer*) bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif”.

Pandangan keenam, adalah kelompok yang menyatakan bahwa asas hukum sebagai kaidah tertinggi dari aturan hukum. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh **Lawrence M Friedman**¹⁴, “Asas hukum adalah aturan atau kaidah yang lebih tinggi. Prinsip itu dapat dibuat atauran atau kaidah lain atau dengan kata lain sebagai pola atau dasar

¹²O Notohamidjojo, 1975, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, h. 50.

¹³Soedikno Mertokusumo, 2010, *Penemuan Hukum*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, h. 6.

¹⁴Lawrence M. Friedman, 1975, *The legal system A social Science Perspective*, Russel Sage Fondation, New York, h. 40

aturan-aturan atau kaidah-kaidah. Pengertian lain dari prinsip adalah suatu abstraksi yang bersifat induktif. Prinsip dalam pengertian ini adalah sesuatu yang luas, aturan atau kaidah umum dari sejumlah banyak aturan atau kaidah yang lebih khusus, aturan-aturan tertentu”. Demikian Juga **G.W. Paton**¹⁵ berpandangan “Asas hukum ini tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya”. Pemikiran tersebut juga diikuti oleh **Utrecht**¹⁶, “Asas hukum mengualifikasi beberapa peraturan hukum sehingga peraturan itu bersama-sama merupakan suatu lembaga hukum. Misalnya peraturan-peraturan (dalam hal ini pasal-pasal undang-undang) yang bersama-sama mengatur perkawinan Eropa itulah berdasarkan suatu asas hukum yang penting dan yang sama, yakni asas monogami”.

B. Asas-Asas Umum Pelaksanaan Wewenang Peradilan

Asas umum pelaksanaan wewenang peradilan diperlukan untuk menjadi bintang pemandu bagi praktik peradilan agar tetap berada dalam koridor perlindungan hak asasi manusia. Dalam sistem negara hukum yang demokratis, terdapat 5 asas dasar pelaksanaan fungsi negara, sebagaimana dikemukakan oleh **ten Berge**¹⁷, yaitu: a. *legaliteitbeginsel* (asas keabsahan); b. *grondrechten* (asas Hukum dasar); c. *rechterlijk controle* (asas control oleh badan peradilan); d. *machtenscheiding* (asas pembagian kekuasaan); e. *democratie* (asas Demokrasi). Penjelasan lebih lanjut tentang *rechterlijk controle*, dikemukakan sebagai berikut:

“Over de rechtmatigheid van een overheidsoptreden dient, als daarover wordt geklaagd, een rechter altijd het laatste woord te hebben. Een en ander sluit niet uit dat, voorafgaand aan een uiteindelijke rechterlijke controle, vormen van rechtsbescherming beschikbaar zijn die een meer bestuurlijk karakter hebben, anders gezegd, waarbij de bescherming wordt geboden door niet onafhankelijke bestuursorganen” (Jika suatu pengaduan diajukan mengenai keabsahan tindakan pemerintah, hakim harus selalu

¹⁵G.W. Paton, 1964, A Text Book of Jurisprudence, Oxford University Press, London, h. 204

¹⁶Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, 1989, Pengantar dalam Hukum Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h. 212

¹⁷J.B.J.M ten Berge, 1995, Bescherming tegen de overheid, Derde druk, W.E.J Tjeenk Willink, Swole, h. 5

memiliki keputusan akhir Hal ini tidak menutup kemungkinan adanya upaya peninjauan kembali sebelum adanya putusan final, yaitu bentuk perlindungan hukum yang lebih bersifat perlindungan administrative yang diberikan oleh badan administratif non-independen).

Fungsi badan peradilan dalam negara hukum adalah melakukan pemeriksaan hingga menerbitkan putusan final atas permohonan sengketa yang diajukan oleh pemohon dan atau perkara yang diajukan dihadapannya. Fungsi ini dijalankan untuk mewujudkan perlindungan hukum bagi rakyat untuk tidak terjadi kesewenang-wenangan oleh “negara”. Dalam posisi seperti ini, maka sifat kewenangan badan peradilan harus netral, tidak berpihak, di atas semua golongan masyarakat, dan mengabdikan pada kepentingan umum.¹⁸ Terdapat berbagai asas umum yang melingkupi fungsi badan-badan peradilan. Dari sejumlah asas tentang pelaksanaan wewenang badan Peradilan, terdapat 4 (empat) asas pokok dan berlaku sama.

1. Asas Impartialitas

Dalam berbagai literatur *impartial* dimaknai “ketidak-berpihakan”, yang artinya hakim bersikap netral diantara pihak-pihak yang berada dihadapannya untuk memperoleh keadilan. Imparsialitas peradilan adalah prinsip fundamental bahwa hakim atau badan peradilan harus bebas dari kepentingan pribadi, tekanan eksternal, atau bias ketika memeriksa dan memutus suatu perkara¹⁹. Putusan harus didasarkan pada fakta hukum dan peraturan yang berlaku. Hakim harus menghindari *conflict of interest*. Imparsialitas berbeda dengan independensi. Independensi berbicara tentang kebebasan peradilan dari intervensi cabang kekuasaan lain. Imparsialitas terwujud pada sikap netral hakim dalam memutus perkara. **Sudikno**²⁰ memberi istilah “asas obyektifitas”. Di dalam memeriksa perkara dan menjatuhkan putusan, hakim harus obyektif dan tidak boleh memihak. Untuk menjamin asas ini “bagi pihak yang di adili dapat mengajukan keberatan yang disertai

¹⁸Arief Budiman, 1996, Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 1

¹⁹Amir Ilyas dan Muh Nursal, 2022, Kumpulan Asas Hukum, Kencana, Jakarta, h. 128

²⁰Sidikno Mertokusumo, 1985, Hukum Acara Perdata, Liberty, Yogyakarta, h. 19

alasan-alasan terhadap hakim yang akan mengadili perkaranya”, yang disebut hak ingkar.

Prinsip peradilan bebas dan tidak memihak di negara hukum, merupakan upaya untuk mencapai negara hukum yang benar-benar berorientasi pada nilai-nilai keadilan, maka faktor yang paling menentukan adalah adanya kekuasaan kehakiman yang independen dalam artian merdeka dari pihak manapun. Hal ini menunjukkan bahwa independensi dalam lembaga kehakiman tidak boleh adanya pengaruh dari kekuasaan pemerintah dalam hal ini misalnya eksekutif, karena akan berdampak pada timbulnya penyalahgunaan kewenangan atau dalam artian terjadi kesewenangan pemerintah sehingga perlindungan hak asasi manusia terabaikan.

Independent and *impartial judiciary* menjadi persyaratan mutlak dalam pelaksanaan prinsip negara hukum, dimana hakim tidak boleh memihak kecuali hanya kepada keadilan dan juga kebenaran saja²¹. Hakim juga tidak boleh terpengaruhi oleh siapapun melainkan hanya pada hukum itu sendiri, baik itu kepada kepentingan politik maupun kepentingan ekonomi untuk menjamin adanya kepastian hukum dan keadilan dalam setiap putusan yang dijalankan oleh hakim. Tidak diperbolehkan adanya campur tangan dari pihak manapun terhadap lembaga peradilan²². Peranan hakim untuk menerapkan peradilan yang bebas dan tidak memihak juga terlihat dari kekuasaan besar yang dimiliki oleh hakim dalam menyelesaikan konflik. Beberapa dasar hukum yang menegaskan asas imparsialitas hakim:

Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 “Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan **yang merdeka** untuk menyelenggarakan peradilan demi menegakkan hukum dan keadilan”. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya, meliputi lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan juga oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Ini berarti ada dua lembaga utama kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, yang **keduanya merupakan lembaga independent**.

²¹Ibid. 20

²²Independent not subject to control, restriction, modification, or limitation from a given outside source” Black’s Law, Op. Cit. h. 770

Dalam ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman²³, dinyatakan „Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan orang.“Prinsip Keterbukaan dan Kejujuran”.

UU No. 48 Tahun 2009, Pasal 17:

ayat (3) “Seorang hakim wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai, dengan ketua, salah seorang hakim anggota, jaksa, advokat, atau panitera”;

ayat (4) “Ketua majelis, hakim anggota, jaksa, atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pihak yang diadili atau advokat”.

ayat (5) “Seorang hakim atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan perkara yang sedang diperiksa, baik atas kehendaknya sendiri maupun atas permintaan pihak yang berperkara”.

ayat (6) “Dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), putusan dinyatakan tidak sah dan terhadap hakim atau panitera yang bersangkutan dikenakan sanksi administratif atau dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”,

ayat (7) “Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6) diperiksa kembali dengan susunan majelis hakim yang berbeda”.

Pasal-pasal tersebut secara spesifik menyatakan bahwa Hakim wajib mengundurkan diri dalam hal-hal: mempunyai hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri (meskipun telah bercerai), dengan salah satu pihak yang berkepentingan dalam perkara; dan mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan perkara yang sedang diperiksa,

²³Lembaran Negara Tahun 2009 No 127 - TLN Nomor 5056

baik atas kehendaknya sendiri maupun atas permintaan pihak yang berperkara²⁴.

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial sebagaimana telah diubah dengan UU No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial²⁵, khususnya pada ketentuan Pasal 13 juga memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk “melakukan fungsi pengawasan terhadap perilaku hakim agar tetap independen dan imparisial”. Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH)–Surat Keputusan Bersama Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial Nomor 047/KMA/SKB/IV/2009 dan 02/SKB/PKY/IV/2009 “Menyebutkan prinsip imparisialitas sebagai salah satu asas utama perilaku hakim”. ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights), 1966 (diratifikasi Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005) Pasal 14 ayat (1): “Menjamin setiap orang berhak diadili oleh pengadilan yang kompeten, independen, dan imparisial”.

2. Asas *Ius Curia Novit*

Konsep *Ius Curia Novit*²⁶ Secara harfiah: “Hakim dianggap mengetahui hukum”. Maksudnya “Hakim tidak boleh menolak untuk memeriksa dan memutus perkara dengan alasan hukum tidak ada atau tidak jelas. Hakim berkewajiban mencari, menemukan, dan menerapkan hukum, walaupun para pihak tidak atau kurang tepat mengemukakan dasar hukumnya”. Jadi asas ini melindungi hak pencari keadilan, agar tidak dirugikan hanya karena mereka tidak menguasai hukum. Dalam praktik, hakim tidak terikat dengan dasar hukum yang diajukan para pihak. Hakim dapat menggunakan dasar hukum lain selama sesuai dengan fakta yang terbukti di persidangan²⁷. Dasar hukum implementasi asas *ius curia novit* tersirat dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

²⁴Sudikno Op.Cit. h.

²⁵Lembaran Negara Tahun 2011 No 106 - TLN Nomor 5250

²⁶P.M. Hadjon, 1993, Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi, Makalah disampaikan pada acara Temu Ilmiah Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara se Jawa Timur, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Surabaya dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Jawa Timur, Surabaya 10 Juli 1993, h. 10

²⁷Sudikno, Op.Cit, h. 12

Pasal 5 ayat (1): UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman “Hakim wajib menggali nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat”. Pasal 10 ayat (1): “Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”.

Pasal 178 ayat (1) HIR / Pasal 189 ayat (1) RBg HIR/RBg yang berlaku bagi pelaksanaan Hukum Acara Perdata “Hakim wajib memutus seluruh bagian gugatan. Hakim bebas mencari dasar hukum, tetapi tetap terikat pada fakta (posita) dan petitum yang diajukan. Hakim juga tidak boleh mengubah atau menambah dalil gugatan, hanya menilai berdasarkan fakta lalu menerapkan hukum yang sesuai²⁸.

3. Asas Audi Et Alderem Patem

Konsep Asas *Audi et Alteram Partem* atau *eines Mannes Rede ist keines Manne Rede, man soll sie horen alle beide*, Secara harfiah: “dengarkan juga pihak yang lain”²⁹. Hakim wajib memberi kesempatan yang sama dan adil kepada setiap pihak yang berperkara untuk menyampaikan dalil, bukti, maupun pembelaannya. Intinya: tidak boleh menjatuhkan putusan sebelum mendengar kedua belah pihak. *Audi et alterem patem* ini merupakan bagian dari prinsip fair trial (peradilan yang adil), dan erat dengan hak atas pembelaan diri serta *due process of law*:

Ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 mengatur “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil...” Pasal 28 I ayat (4) UUD 1945³⁰ “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara”, memberi landasan konstitusional hak didengar. Sementara itu, dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman juga mengatur “Peradilan dilakukan Demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Demikian dalam ketentuan Pasal 58 UU 48 Tahun 2009 juga di atur “setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum”. Asas ini terwujud dalam kewajiban hakim memberi kesempatan pembelaan.

²⁸Retnowulan Sutanto dan Iskandar Oeripkartawinata; 1983, Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek, Alumni, Bandung, h.56

²⁹Sudikno, Op.Cit, h. 13

³⁰Perubahan UUD 1945, Tahun 2000

Ketentuan dalam Hukum Acara Pidana (KUHP), sebagaimana terumus dalam UU Nomor 8 Tahun 1981³¹, Pasal 50: tersangka berhak segera diperiksa oleh penyidik”, Pasal 54-56 “hak mendapat penasihat hukum”. Terdakwa selalu diberi hak pembelaan, menghadirkan saksi, dan menggunakan penasihat hukum. Pasal 65 “tersangka/terdakwa berhak mengajukan saksi dan bukti untuk membela diri. Hakim tidak boleh langsung memutus berdasarkan dakwaan jaksa tanpa mendengar pembelaan terdakwa”.

Dalam Proses Peradilan Perdata, sebagaimana diatur dalam Hukum Acara Perdata (HIR/RBg)³², Pasal 121 HIR “panggilan sidang kepada para pihak”; Pasal 132 HIR “memberi kesempatan jawab-menjawab (replik-duplik). Pasal 178 HIR “putusan hanya boleh dijatuhkan setelah para pihak dipanggil dan didengar”. Dalam pemeriksaan perkara perdata, Para pihak diberi kesempatan mengajukan gugatan, jawaban, replik, duplik, dan bukti. Hakim wajib memanggil pihak secara sah dan patut. Putusan verstek (tanpa hadir tergugat) hanya sah jika panggilan sah sudah dilakukan³³.

Dalam Pemeriksaan perkara di Peradilan TUN, pejabat yang digugat diberi kesempatan membela diri, warga yang gugat juga berhak menyampaikan argumentasi. Demikian dalam pemeriksaan di persidangan Mahkamah Konstitusi, para pihak (pemohon, termohon, pihak terkait, dan DPR/Presiden bila relevan) diberi kesempatan hadir dalam sidang, menyampaikan keterangan lisan/tulisan.

4. Asas Peradilan Sederhana, Cepat, Adil, Mudah Dan Murah

Asas sederhana, cepat, adil, mudah dan murah, merupakan asas umum yang ditemukan dalam lingkungan badan peradilan Indonesia³⁴, sebab asas ini telah memperoleh jaminannya dalam UU NO. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagaimana di ubah melalui UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Rumusan Pasal 2 ayat (4): “Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan.” Ketentuan

³¹Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76 – TLN 3209

³²Untuk Mahami HIR/RBg dapat dibaca dalam, Retno Wulan, Op.Cit, h. 16

³³Sudikno, Op. Cit. h. 80

³⁴Andi Muhammad Sofyan, dkk. 2022, Hukum Acara Pidana, Kencana, Jakarta, h. 27

lain yang juga dapat dijadikan rujukan adalah UU No. 8 Tahun 1981 (KUHP).

Batas Waktu Penahanan, Pasal 24 KUHP, masa penahanan tahap penyidikan hanya 20 hari, bisa diperpanjang 40 hari. Pasal 25 KUHP, batas waktu tahap penuntutan maksimal 20 hari, dapat diperpanjang 30 hari. Pasal 26 KUHP, batas waktu tahap pemeriksaan di pengadilan negeri maksimal 30 hari, dapat diperpanjang 60 hari. Hak Tersangka/Terdakwa atas Peradilan Cepat³⁵, Pasal 50 KUHP “Tersangka berhak segera diperiksa oleh penyidik dan selanjutnya dapat diajukan ke penuntut umum”. Pasal 51 KUHP “Terdakwa berhak segera diadili oleh pengadilan.” Ketentuan Pasal 77 s/d 83 KUHP, memberikan hak melakukan Pra Peradilan. Hal ini mengisyaratkan bahwa adanya mekanisme kontrol agar penyidikan/penuntutan yang berlarut-larut atau penahanan tidak sah bisa diuji dengan cepat.

Pembatasan waktu Banding dan Kasasi. Ketentuan Pasal 233 ayat (2) KUHP mengatur permintaan banding harus diajukan dalam waktu 7 hari setelah putusan dijatuhkan. Pasal 245 ayat (1) KUHP mengatur permohonan kasasi harus diajukan dalam waktu 14 hari. Pembatasan waktu ini dimaksudkan agar upaya hukum tetap menunjukkan proses peradilan tetap cepat. Pelaksanaan Eksekusi Putusan, ketentuan Pasal 270 KUHP mengatur pelaksanaan putusan pengadilan dilakukan oleh Jaksa segera setelah putusan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Perma No. 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan secara Elektronik merupakan bukti kesungguhan Mahkamah Agung mendukung asas sederhana, cepat, murah lewat e-court dan e-litigation. Proses hukum tidak berbelit, prosedur jelas, administrasi mudah diwujudkan melalui implementasi formulir gugatan sederhana (*small claim court*), penggunaan teknologi persidangan elektronik. Cepat, konsep cepat terkait dengan tidak menunda perkara tanpa alasan sah. Ada batas waktu penahanan, batas waktu penyelesaian perkara perdata, pidana, dan tata usaha negara. mudah dan murah, akses keadilan terbuka bagi masyarakat. Implementasi: posbakum (Pos Bantuan Hukum), persidangan online, sidang keliling. Biaya perkara terjangkau, tidak memberatkan

³⁵Ibid. h. 54

masyarakat. Implementasi: perkara pro bono untuk masyarakat miskin, sidang sederhana³⁶.

C. Asas-Asas Khusus Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara

Pembahasan tentang Asas-asas khusus hukum acara Peratun dilakukan dengan berfokus pada asas-asas hukum administrasi yang melandasi hukum acara Peradilan TUN. Hukum acara Peradilan TUN mempunyai karakteristik yang tercermin dalam asas-asas hukum administrasi yang melandasi hukum acara Peradilan TUN³⁷; yang menurut **Van Galen dan Van Maarseveen**: “....voor het grootste deell rechtstreeks samenhangen met hef doel van administratiefrechtelijke procedure: het bieden van rechtsbescherming tegen bestuurshandelingen” (sebagian besar berhubungan langsung dengan maksud beracara menurut hukum administrasi: memberikan porlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan). **Van Galen dan Van Maarseveen** dalam prasaran-prasarannya untuk *Vereniging voor Administratief Recht* (VAR), *Alphen en den Rijn* 1978 dan 1981 telah menformulasikan 10 (sepuluh) asas-asas hukum administrasi yang melandasi hukum acara Peradilan Administrasi Belanda, yakni:³⁸

1. asas pemeriksaan aktif oleh hakim;
2. asas kompensasi karena ketidaksetaraan kedudukan;
3. asas kesatuan;
4. asas non ponumpukan;
5. asas prakiraan atas keabsahan;
6. asas pembuktian bebas;
7. asas kedewasaan tata cara (bantuan hukum yang tidak diwajibkan);
8. asas tidak makan biaya (tanpa bayaran);
9. asas keterbukaan; dan
10. asas penanganan secara lisan.

³⁶Perma No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana.

³⁷H.D. van Wijk en Willem Konijnenbelt, 1988, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Uitgeverij Lemma B., Culemborg, h. 1

³⁸Suparto Wijoyo, *Karakteristik hukum Acara Peradilan Administrasi*, 2005, Airlangga University Pers, Surabaya, h. 51

Dalam perkembangan selanjutnya, **Van Galen dan Van Maarseveen** sebagaimana dikutip **Van Wijk dan Willem Konijnenbelt** (pada tahun 1988), ternyata hanya mengemukakan sebanyak 7 (tujuh) asas yang merupakan *kenmerken* hukum acara Peradilan Administrasi Belanda. Ketujuh asas itu adalah:

1. *Actieve rechter* (hakim aktif);
2. *Ongelijkheidscompensatie* (kompensasi karena ketidaksamaan kedudukan);
3. *Uniteitsbeginsel* (asas kesatuan);
4. *Non-cumulatie* (non.kumulasi/penumpukan);
5. *Vrij bewijs* (pembuktian bebas);
6. *Procesmendigheid* (penanganan secara lisan); dan
7. *Vermoeden van rechtmatigheid* (praduga *rechtmatig*).

Sementara itu, menurut **Philipus M. Hadjon et al.**, asas-asas hukum administrasi yang melandasi hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara yang merupakan karakteristik hukum acara Peradilan Administrasi adalah:

1. asas praduga *rechtmatig* (*vermoeden van rechtmatigheid* = *praesumptio iustae causa*).
2. asas pembuktian bebas (*Vrij bewijs*)
3. asas keaktifan hakim (*dominus litis*);
4. asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat *erga omnes*³⁹.

Berdasar atas ke tiga pendapat di atas, maka pembahasan atas asas-asas hukum peradilan TUN akan berfokus pada 4 (empat) asas tersebut.

1. Asas Praduga Rectmatig (*Vermoeden Van Rechtmatigheid* = *Praesumptio Iustae Causa*)

Mengenai asas *vermoeden van rechtmatigheid* = *praesumptio iustae causa*, **Philipus M. Hadjon** dalam bukunya Pemerintahan Menurut Hukum, menyatakan “dengan asas ini setiap tindakan pemerintahan selalu harus

³⁹Bandingkan dalam Enrico Simanjuntak, 2024, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Transformasi dan RefleksiSinat Grafika Cet. Kedua, Jakarta, h. 36

dianggap *rechtmatig* sampai ada pembatalannya”. Apa yang dimaksud dengan istilah *rechtmatig* itu dijelaskan “Dalam konsep hukum kita belum ada istilah baku untuk *rechtmatig bestuur* dan *rechtmatigheid van bestuur*⁴⁰. Kita mengenal beberapa konsep yang berkenaan dengan asas *rechtmatigheid* seperti: *onrechtmatig* disebut “melanggar hukum” atau ada yang mengatakan “melawan hukum” (padahal hukum tidak bisa dilawan-hanya bisa dilanggar); dalam bidang Peradilan Tata Usaha Negara *onrechtmatigheid* diartikan sebagai “tidak sah” (Pasal 53 ayat 1 UU no. 5 tahun 1986), sedangkan *rechtmatigheid* diartikan “menurut hukum” (penjelasan Pasal 67 UU no. 5 tahun 1986).

Terjemahan harfiah *rechtmatighcid* dengan konsep “menurut hukum” adalah tidak tepat dan tidak konsisten. Tidak konsisten karena dalam petitum suatu gugatan dikatakan agar keputusan tata negara tersebut dinyatakan tidak sah dan bukan agar dinyatakan “tidak menurut hukum” (Pasal 53 ayat (1) UU no. 5 tahun 1986). Dalam bahasa teknis hukum kita (dikaitkan dengan Pasal 53 ayat (1) tersebut) istilah *rechtmatigheid* mengandung makna “keabsahan dan dengan demikian *rechtmatigheidstoetsing* dalam konsep hukum kita adalah “pengujian keabsahan”, *rechtmatigheid van bestuur* merupakan asas keabsahan dalam pemerintahan.

Mengikuti pendapat Suparto Wijoyo⁴¹, dalam penerapan asas ***Praduga Rechtmatig*** terdapat empat konsekuensi dalam pelaksanaan hukum acara Peradilan TUN yakni:

- a. Gugatan tidak menunda pelaksanaan keputusan organ pemerintahan (*besluit van een administratieforgaan*) yang digugat;
- b. Diperlukan adanya suatu acara singkat (*een soott van kort-geding*);
- c. Tidak dikenal adanya putusan sela seperti yang dikenal dalam hukum acara perdata sebagai *provisionele vonnis* sehingga tidak terdapat adanya pelaksanaan serta-merta dari putusan akhir pengadilan;

⁴⁰Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih, Pidato, Diucapkan pada Peresmian Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, h. 7

⁴¹Suparto Wijoyo, Loc.Cit. h. 91

- d. Keputusan organ pemerintahan hanya dapat dibatalkan (*Vernietigbaar*) dan bukan batal demi hukum (*Van rechtswege nietig*).

Gugatan Tidak Menunda Pelaksanaan Putusan

Merujuk ketentuan hukum acara Peradilan TUN sesuai Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 (UU PERATUN) yang diatur pada Pasal 53 sampai dengan Pasal 132, konsekuensi asas praduga *rechtmatig* yang berupa “gugatan tidak menunda pelaksanaan keputusan organ pemerintahan yang digugat” tampak tercermin pada Pasal 67 ayat (1) yang berbunyi: “Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang di gugat”.

Atas dasar rumusan itulah, eksplisit ketentuan hukum acara Peradilan TUN menurut UU PERATUN berlandaskan asas praduga *rechtmatig*. Penjelasan Umum angka 5 UU PERATUN pun menegaskan: “suatu gugatan Tata Usaha Negara pada dasarnya tidak bersifat menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan”. Maka relevanlah penegasan yang terkandung pada penjelasan Pasal 67 UU Peraturan:

Berbeda dengan Hukum Acara Perdata maka dalam hukum Acara Tata Usaha Negara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu selalu berkedudukan sebagai pihak yang mempertahankan keputusan yang telah dikeluarkan terhadap tuduhan penggugat bahwa keputusan yang digugat itu melawan hukum. Akan tetapi selama hal itu belum diputus oleh Pengadilan maka Keputusan Tata Usaha Negara itu harus dianggap menurut hukum.-

Proses di muka pengadilan tata usaha negara memang dimaksudkan untuk menguji apakah dugaan bahwa keputusan tata usaha negara yang digugat itu melawan hukum beralasan atau tidak. Itulah dasar hukum tata usaha negara yang bertolak dari anggapan bahwa keputusan tata usaha negara itu selalu menurut hukum. Dari segi perlindungan hukum, maka hukum acara tata usaha negara yang merupakan sarana hukum untuk dalam keadaan konkret meniadakan anggapan tersebut, Oleh karena itu, pada dasarnya selama hal tersebut belum diputuskan oleh pengadilan, maka Keputusan tata usaha negara itu tetap dianggap menurut hukum dapat dilaksanakan.

Terhadap ketentuan tersebut hendaknya dipahami bahwa apa yang dimaksud dengan “melawan hukum” (padahal hukum tidak bisa dilawan, hanya bisa dilanggar) secara konseptual adalah *onrechtmatig* dan “menurut hukum” adalah *rechtmatig*, lengkapnya soal *rechtmatigheid van bestuur*, *rechtmatig bestuur*. Namun, ketentuan Pasal 67 ayat (1) UU peratun itu tidaklah mutlak adanya mengingat ketentuan yang terumus pada Pasal 67 ayat (2) UU Peratun itu sendiri. 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.

Rasio diadakannya ketentuan demikian sesungguhnya mudah dimengerti dan dipahami, yaitu: Akibat adanya suatu KTUN, dapat terjadi di kemudian hari suatu situasi yang menurut faktanya tidak dapat diperbaiki lagi, sementara gugatan tidak dengan sendirinya menunda pelaksanaan. Atas dasar ketentuan Pasal 67 ayat (2) UU Peratun itulah, sudah merupakan kelaziman dalam praktek penyelesaian sengketa TUN bilamana gugatan penggugat senantiasa disertai petitum: “penundaan pelaksanaan KTUN yang disengketakan sampai adanya suatu putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap”. Permohonan ini menurut Pasal 67 ayat (3) UU peratun ditentukan: “dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketa”. Dengan adanya kata “dapat” tersebut, akan ditafsirkan bahwa permohonan penundaan pelaksanaan KTUN itu bisa diajukan: (a) di dalam atau bersama-sama surat gugat, dan (b) selama sengketa diperiksa baik dengan acara biasa maupun acara cepat. Apabila diajukan bersama-sama dalam surat gugat, yang akan memutuskan tentang permohonan itu adalah Ketua Pengadilan dalam suatu penetapan yang diambil dalam rapat permusyawaratan. Apabila diajukan selama sengketa diperiksa, yang memutus adalah majelis hakim yang disertai memeriksa sengketa tersebut dengan suatu penetapan. Kiranya sulit untuk diterima, apabila permohonan itu baru diajukan setelah tingkat pembuktian selesai ataupun baru di tingkat banding⁴². Agar tidak terjadi kesimpangsiuran dalam praktek, Mahkamah Agung Republik Indonesia telah memberikan

⁴²Indroharto, 1993, Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II: Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Cetakan Keempat, Edisi Revisi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h. 209-210

petunjuk melalui Surat Mahkamah Agung Nomor 052/Td. TUN/III/92 tanggal 24 Maret 1992 perihal JUKLAK yang Dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan TUN /Tahun 1991 pada butir II angka 3 Tentang Permohonan Penangguhan KTUN: “Permohonan penangguhan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara dapat diajukan sekaligus di dalam surat gugatan atau dapat pula diajukan secara terpisah dalam waktu yang bersamaan dengan gugatan diajukan atau selambat-lambatnya pada waktu replik diajukan”.

JUKLAK Mahkamah Agung No. 222/Td.TUN/X/1993 tanggal 14 Oktober 1993 yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap III Tahun 1992 butir V tentang Penangguhan Pelaksanaan Keputusan TUN yang Digugat, pun hanya menentukan: “Dalam keadaan mendesak, apabila akan dikeluarkan penetapan penangguhan oleh Ketua, sedapat mungkin dilakukan setelah mendengar pihak Tergugat (kalau perlu dengan melalui telepon atau kurir untuk mengejar waktu)”.

Rumusan yang dapat jadi dasar hukum juga diurumuskan dalam ketentuan Pasal 116 UU Nomor 9 Tahun 2004 (UU Perubahan UU Nomor 5 tahun 1986). Bunyi Pasal 116 PERATUN (UU No. 9 Tahun 2004) selengkapnya adalah:

- (1) Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari.
- (2) Dalam hal 4 (empat) bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.
- (3) Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)

agar Pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.

- (4) Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan Yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap Pejabat yang dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif.
- (5) Pejabat yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (6) Ketentuan tersebut sebagai koreksi dari Pasal 116 UU PERATUN (UU No. 5 Tahun 1986) sebagai pedoman sesuai dengan petunjuk Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia, berarti: Ketua Pengadilan mengajukan hal termaksud kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan. Instansi atasan ini dalam waktu dua bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan harus sudah memerintahkan pejabat TUN tersebut melaksanakan penetapan.

Diperlukan Adanya Suatu Acara Singkat

Dalam UU PERATUN, ketentuan acara singkat terdapat pada Pasal 62 ayat (4), yang untuk memahami keberadaannya perlulah diketengahkan keseluruhan bunyi Pasal 62 UU PERATUN:

1. Dalam rapat permusyawaratan, Ketua Pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar, dalam hal:
 - a. Pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Pengadilan;
 - b. Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberitahu dan diperingatkan;
 - c. Gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak;
 - d. Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.

- e. Gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.
2. Penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diucapkan dalam rapat permusyawaratan sebelum hari persidangan ditentukan dengan memanggil kedua belah pihak untuk mendengarkannya. Pemanggilan kedua belah pihak dilakukan dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan atas perintah Ketua Pengadilan.
3. Terhadap penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diajukan perlawanan kepada Pengadilan dalam tenggang waktu empat belas hari setelah diucapkan; Perlawanan tersebut diajukan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56.
4. Perlawanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (3) diperiksa dan diputus oleh Pengadilan dengan acara singkat.
5. Dalam hal perlawanan tersebut dibenarkan oleh Pengadilan, maka penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1) gugur demi hukum dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus dan diselesaikan menurut acara biasa.
6. Terhadap putusan mengenai perlawanan itu tidak dapat digunakan upaya hukum.

Dari ketentuan tersebut, acara singkat diterapkan untuk memeriksa dan memutus perlawanan terhadap penetapan Ketua Pengadilan yang menyatakan gugatan yang diajukan itu tidak diterima atau tidak berdasar. **Philipus M. Hadjon et.al**⁴³. menambahkan, juga dikarenakan “terdapat keadaan sangat mendesak mengakibatkan penggugat sangat dirugikan jika keputusan tata usaha negara yang digugat itu tetap dilaksanakan”. Penambahan demikian tampaknya bersandar pada ketentuan Pasal 67 ayat (4) sub a UU PERATUN (mengenai dapat dikabulkannya permohonan penundaan) yang sejalan dengan sasaran acara singkat. Untuk memahami perbedaan maksud acara Cepat dan Acara singkat, dapat dilihat dalam perbandingan berikut:

⁴³Philipus M. Hadjon, Op Cit, h.360

Tabel Perbandingan Maksud Acara Cepat dan Acara Singkat

PEMERIKSAAN ACARA CEPAT	PEMERIKSAAN ACARA SINGKAT
kepentingan yang cukup mendesak disimpulkan dari alasan-alasan permohonan penggugat (Pasal 98 ayat 1) - (a) contoh: pembongkaran bangunan atau rumah yang ditempati penggugat (penjelasan Pasal 98 ayat 1) a. penyelesaian pokok sengketa b. bentuk akhir: putusan (vonis)	perlawanan (Pasal 62 ayat 3a) (bl) keadaan yang sangat mendesak, yang membawa akibat kepentingannya sangat dirugikan jika keputusan tata usaha negara yang digugat itu dilaksanakan (Pasal 67 ayat 4a) - tidak untuk menyelesaikan pokok sengketa — bentuk akhir: penetapan

Dengan mengintroduksi acara singkat pembentuk UU PERATUN bermaksud agar rintangan yang mungkin akan menjadi penghalang penyelesaian sengketa administrasi (TUN) dapat dihindari secara cepat. Juga sebagai cara untuk menanggulangi membanjirnya sengketa TUN yang masuk ke badan Peradilan Administrasi yang sebenarnya tidak memenuhi syarat untuk diproses sebagai suatu gugatan TUN. Cara tersebut memang sangat singkat, yakni: pemutusannya hanya dilakukan dalam rapat permusyawaratan Ketua Pengadilan tanpa adanya proses antar pihak dan tanpa dilakukan pemeriksaan di muka persidangan. Oleh karena ketentuan acara singkat dalam Pasal 62 ayat (4) UU PERATUN tidak begitu jelas (meskipun penjelasannya menyatakan cukup jelas), akibatnya praktek penyelesai perlawanan yang harus diselesaikan dengan acara singkat justru tidak berjalan sebagaimana mestinya dimaksud oleh pembentuk UU PERATUN.

Maka dalam konteks demikian, relevanlah apabila Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam JUKLAK No. 222TVd.TUN/1993 tanggal 14 Oktober 1993 pada butir 1 angka 2 menggariskan:

- Terhadap putusan perlawanan terhadap dismissal tidak tersedia upaya hukum apapun juga (vide Pasal 62 ayat (6) Undang-undang No. 5 Tahun 1986), baik upaya hukum biasa maupun upaya hukum luar biasa;
- Dalam hal pihak Pelawan mengajukan permohonan banding atau upaya hukum lainnya, maka Panitera berkewajiban membuat akte penolakan banding, yang bentuk formulirnya adalah sebagaimana terlampir.

- c. Nomor dalam perkara perlawanan adalah sama dengan nomor gugatan asal dengan ditambah kode Plw.

Mengikuti praktek penyelesaian sengketa TUN yang ada, nampaknya maksud pembentuk UU PERATUN agar penyelesaian sengketa TUN yang pemeriksaannya dengan menggunakan acara singkat (Pasal 62 ayat (4) dan Pasal 67 ayat (2) dilakukan sesederhana mungkin dan dalam waktu sesingkat-singkatnya).

Tidak Dikenal Putusan Sela/Putusan Awal Yang Eksekutotrial

Konsekuensi ini tercermin dalam Pasal 115 UU PERATUN: “Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan”. Ketentuan demikian membedakan proses dalam hukum acara Peradilan TUN dengan hukum acara perdata. Hukum acara perdata mengenal adanya *provisionele vonnis* sebagaimana dimuat Pasal 180 HIR (Pasal 191 R.Bg)⁴⁴

- a. Walaupun orang membantah putusan hakim pengadilan negeri atau meminta apel, maka pengadilan negeri itu boleh memerintahkan **supaya putusan hakim itu dijalankan dahulu**, jika ada surat yang sah, suatu surat tulisan yang menurut peraturan tentang hal itu boleh diterima sebagai bukti, atau jika ada keputusan hukuman lebih dahulu dengan putusan hakim yang sudah menjadi tetap, demikian pula jika dikabulkan tuntutan dahulu, lagi pula di dalam perselisihan tentang hak milik.
- b. Akan tetapi hal **menjalankan dahulu putusan hakim** itu sekali-kali tidak boleh diluaskan kepada penyanderaan.

Dengan ketentuan tersebut, menurut *Rutgers*: “Pengadilan Negeri boleh memerintahkan supaya putusan hakim dijalankan terlebih dahulu (*uitvoerbaar bij voorraad*), meskipun yang dikalahkan membantah putusan itu atau naik banding”⁴⁵.

JUKLAK Mahkamah Agung No, 052/Td.TUN/III/1992 tanggal 24 Maret 1992 sebenarnya telah menunjukkan bentuk tuntutan provisi

⁴⁴Tentang Putusan yang bisa dilaksanakan terlebih dahulu, lihat Retnowulan, Op.Cit. h.103

⁴⁵R. Tresna, 1993, Komentar HIR, Cet. 14, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, h. 160

tidak dikenal, yang ada hanya permohonan penundaan pelaksanaan keputusan TUN. Bentuk Acara PERATUN, yang ada hanya tuntutan pokok dan tuntutan tambahan sebagaimana tercantum dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1986.

Akan tetapi harus disadari bahwa hakekat penundaan KTUN yang dimaksud Pasal 67 ayat (2) UU PERATUN adalah ditujukan terhadap obyek gugatan, yaitu KTUN yang disengketakan, sedangkan yang dimohonkan dalam permohonan “Provisi” “dalam penundaan” pada Putusan PTUN Jakarta No. 078/G/1991/Tn/TUN-JKT tanggal 9 Januari 1992 tersebut adalah “untuk tidak memberikan IMB”, berarti permohonan penggugat itu adalah untuk mencegah munculnya suatu KTUN yang kemungkinan akan diterbitkan. Petitum “dalam provisi” (selayaknya “dalam penundaan”) yang dimohonkan oleh penggugat bukanlah terhadap KTUN yang disengketakan sebagaimana dimaksud Pasal 67 ayat (2) UU PERATUN. Permohonan “dalam penundaan” demikian itu sangat janggal sekali dan alogis. Namun, sayangnya justru terjadi dalam praktek penyelesaian sengketa TUN.

Keputusan Tun Yang Digugat Hanya Dapat Dibatalkan Dan Bukan Batal Demi Hukum.

Ketentuan UU PERATUN yang berkaitan dengan konsekuensi asas *Vermoeden van rechtmatigheid* yang berupa “keputusan organ pemerintahan yang digugat hanya dapat dibatalkan dan bukan batal demi hukum”, adalah Pasal 53 ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004⁴⁶:

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 rehabilitasi.

Beralaskan ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PERATUN, dalam sengketa TUN di Pengadilan TUN hanya ada satu macam tuntutan pokok yang berupa KTUN yang disengketakan diminta untuk dinyatakan batal atau tidak sah. Ini berbeda dengan permintaan pokok dalam gugatan

⁴⁶Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 9 – TLN 4359

perkara perdata. Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU PERATUN (UU No. 9 Tahun 2004):

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.

Apabila Pasal 53 ayat (1) UU PERATUN tersebut dicermati, terkesan arti kata “batal” dan “tidak sah” disejajarkan bahkan “disejwakan”, karena ditegaskan oleh kata atau. Padahal secara hukum, kedua kata itu mengandung pengertian dan muatan yang tidak sama. Tidak sah - *niet recht geldig* mengandung pengertian lebih luas daripada batal sebab di dalam tidak sah tidak hanya termasuk batal - *nietig* atau batal mutlak - *absoluut nietig* saja, melainkan juga termasuk (batal karena hukum - *nietigheid van rechtwege*) . (batal demi hukum - *van rechtswege nietig*) dan (dapat dibatalkan – *Vernietigbaar*) yang masing-masing mempunyai makna yuridis tersendiri⁴⁷.

Rujukan yang dapat dijadikan dasar hukum adalah ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PERATUN secara penafsiran sistematis (*systematische interpretatie*) bertalian dengan Pasal 97 ayat (7) sub a dan ayat (9) sub a serta sub b. Untuk memahami esensi Pasal 97 ayat (7) dan ayat (9) UU PERATUN, perlu diketengahkan bunyi selengkapnya Pasal 97 UU PERATUN.

- (1) Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah dilesaikan, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan masing-masing.....”
- (2) Putusan Pengadilan dapat berupa:
 1. gugatan ditolak;
 2. gugatan dikabulkan;
 3. gugatan tidak diterima;
 4. gugatan gugur.
- (3) Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh

⁴⁷Suparto Wijoyo, Op.Cit. h. 111

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.

- (4) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berupa:
- a. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
 - b. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
 - c. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.
- (5) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi.

2. Asas Pembuktian Bebas

Dalam asas pembuktian bebas terdapat empat aspek: luas-lingkup pembuktian (*bewijsomvang*), pembagian beban pembuktian (*bewijslastverdeling*), alat-alat bukti (*bewijsmiddelen*) dan penilaian penghargaan pembuktian (*bewijswaardering*).—Keempat aspek ini membawa konsekuensi-konsekuensi tersendiri yang merupakan karakteristik hukum acara (pembuktian) Peradilan TUN.

- a. Dalam melakukan pembuktian hakim tidak tergantung pada fakta yang dikemukakan para pihak (aspek luas pembuktian - *bewijsomvang*);
- b. Hakim yang menetapkan beban pembuktian (aspek pembagian beban pembuktian- *bewijslastverdeling*);
- c. Tidak dikehendaki adanya ketentuan yang mengikat hakim dalam memilih alat-alat bukti (aspek alat-alat bukti *bewijsmiddelen*);
- d. Penilaian pembuktian diserahkan sepenuhnya kepada hakim (aspek penilaian-penghargaan pembuktian - *bewijswaardering*)⁴⁸.

Penjelasan Umum angka 5 UU PERATUN menegaskan:”... Undang-undang ini mengarah pada ajaran pembuktian bebas“. Dengan arahan demikian secara simplistik akan mudah dikatakan bahwa, ketentuan hukum acara Peradilan TUN menurut UU PERATUN

⁴⁸Suparto Wijoyo, Op.Cit, h. 115

bertumpu pada asas pembuktian bebas. Pasal 107 UU PERATUN menggariskan:

Hakim yang menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim.

Penjelasannya menyatakan:

Berbeda dengan sistem pembuktian dalam Hukum Acara Perdata, maka dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tanpa tergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak, Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dapat menentukan sendiri:

1. *apa yang harus dibuktikan;*
2. *siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh pihak yang berperkara dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh hakim;*
3. *alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian;*
4. *kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan.*

Dari ketentuan tersebut dapat dilihat betapa besar peranan hakim Peradilan TUN dalam hal pembuktian. Keempat aspek pembuktian bebas tersurat jelas di dalamnya. Akan tetapi, ketentuan itu masih perlu dicormati lebih tajam lagi. Mengingat, dengan memperhatikan isi Pasal 107 UU PERATUN berikut penjelasannya, mutlak diperlukanlah suatu penetapan hakim secara menyeluruh dalam hal yang berhubungan dengan pembuktian bebas, yang meliputi:

1. *Apa yang harus dibuktikan (soal luas/lingkup pembuktian bewijsomvang);*
2. *Siapa yang harus mcmbuktikan (soal pembagian beban pembuktian bewijslastverdeling);*
3. *Alat bukti yang diutamakan (soal alat-alat pembuktian - bewijsmiddelen);*
4. *Kekuatan pembuktian (soal penghargaan/penilaian pembuktian bewisjwaardering);*

Penetapan hakim termaksud, “penting untuk disampaikan kepada para pihak, karena akan janggal jika pihak yang dibebani pembuktian tidak mengetahui apa yang harus dibuktikan dan dengan alat bukti apa”⁴⁹:-

Hakim Tidak Tergantung Pada Fakta Yang Dikemukakan Para Pihak

Pasal 107 UU PERATUN mengakui konsekuensi asas pembuktian bebas yang berupa “dalam melakukan pembuktian hakim tidak tergantung pada fakta yang dikemukakan para pihak” ini pada kalimat: “Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan”. Ketentuan demikian mengisyaratkan adanya suatu keadaan bahwa hakim dalam menyusun putusan akan menghadapi kompleksitas fakta yang relevant dan irrelevant, baik fakta itu diajukan para pihak maupun tidak diajukan yang layak diungkap dalam persidangan. Pada pemeriksaan sengketa TUN, yang menjadi pusat perhatian adalah pengujian KTUN yang digugat, maka hakim perlu meneliti: Apakah tergugat pada waktu menerbitkan KTUN itu bertolak pada fakta yang benar - relevan atau tidak. Hakim bertanggung jawab sendiri dalam memilih, memilah dan menentukan apakah KTUN yang digugat itu *rechtmatic* atau *onrechtmatic*, terutama mengenai fakta yang oleh hakim sendiri dianggapnya vital untuk putusannya. Konstataasi hakim mengenai hal ini tampak dalam pertimbangan putusan akhir, misalnya:

Putusan PT.TUN Jakarta No.02/G/1991/PT.TUN.Jkt tanggal 16 Januari 1992: HU (penggugat) karyawan PT. ECI mengajukan gugatan ke PT. TUN Jakarta melawan Panitia Penyelesaian perselisihan Perburuhan Pusat (P4P) atas Putusan P4P (tergugat) No. 533/363/4-2/IX/PHW9-1990 tanggal 10 September 1990. Menurut penggugat putusan P4P diambil dengan prosedur yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tergugat menolak semua dalil-dalil yang diajukan penggugat karena putusan itu sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Majelis Hakim PT.TUN Jakarta akhirnya mengambil sikap pada Pertimbangan Hukumnya: Dari isi surat gugatan penggugat dan bantahan tergugat, bila ditinjau hubungannya dan hal ikhwalnya dengan segala sesuatunya dalam pemeriksaan persidangan, maka Majelis

⁴⁹Harjono, 1990, Masalah Pembuktian Dalam Peradilan Tata Usaha Negara, Yuridika, Majalah Fakultas Hukum Unair, No.2, Tahun V, Maret-April, h. 94

Hakim mendasarkan kepada tiga persoalan, satu diantaranya adalah: “Apakah Keputusan P4P tanggal 10 September 1990 tersebut memenuhi ketentuan tentang prosedur dan kewenangan”. Keputusan P4P tanggal 10 September 1990 No. 533/636/4-2/IX/PHK/9-1990 telah melalui proses pegawai perantara Kandeptnaker, sidang P4D dalam perkara No. 075/P4D/ 1990 tanggal 13 Maret 1990, dengan Putusan P4D tanggal 4 April 1990 No. 108/P.075/P4D/PHW/1990 yaitu Pemutusan Hubungan Kerja mulai tanggal 11 Desember 1989. Selanjutnya, telah diajukan banding kepada P4P yang menjatuhkan putusan pada tanggal 10 September 1990 dengan amar putusan: “menguatkan Putusan P4D DKI Jakarta tanggal 4 April 1990”. Keputusan P4P tanggal 10 September 1990 tersebut ditandatangani oleh Ketua R.J.S Nip. 160002066 dan Panitera M. Nip. 160009556. Berdasarkan PP. No. 15 Tahun 1957 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Ketua, Anggota dan Anggota Pengganti P4P, maka cusa quo Ketua - R.J.S. dan Panitera M tersebut telah diangkat dengan Keputusan Presiden No. 120/M/ Tahun 1988 tanggal 7 Mei 1988 untuk periode Tahun 1987 sampai dengan 1989. Sampai dengan putusan Majelis ini tidak ada perpanjangan sebagai Ketua dan Panitera. Berarti Putusan P4P tanggal 10 September 1990 itu ditandatangani oleh pejabat yang melampaui masa jabatannya, sehingga tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menandatangani Putusan P4P termaksud, dengan demikian Putusan P4P tersebut cacat hukum ... ***Apa yang dilakukan Majelis Hakim PT.TUN Jakarta itu, sejalan dengan asas pembuktian bebas (aspek luas pembuktian)***. Meskipun para pihak tidak mengungkapkan fakta yang berkaitan dengan masalah kewenangan dari pejabat TUN yang mengeluarkan KTUN, Majelis Hakim berdasarkan fakta yang terungkap dalam persidangan (***yang justru tidak dikemukakan para pihak***) mampu menunjukkan ketidakwenangan pejabat TUN untuk menerbitkan KTUN yang disengketakan itu dan akhirnya mengambil putusan ”membatalkan Keputusan P4P” termaksud karena dibuat oleh “organ administrasi” yang tidak berwenang⁵⁰. Langkah serupa pun kelihatan pada Putusan Pengadilan Tinggi TUN Jakarta No. 037/G/1991/Pr/PTUN.Jkt tanggal 9 Oktober 1991.

⁵⁰Philipus M. Hadjon, 1983 (Bestuurs Handelingen) Tindak Pemerintahan: Pengertian-pengertian Dasar. Djumali, Surabaya, h. 10

Dengan demikian, Hakim Peradilan TUN berdasarkan asas pembuktian bebas (lingkup pembuktian), memang memiliki kebebasan yang luas sehingga lebih (diletakan pada ketelitian, kecakapan dan keterampilan hakim untuk mencari dan menemukan kebenaran materiil (*materieele waarheid*) dalam penyelesaian sengketa TUN.

Hakim Yang Menetapkan Beban Pembuktian

Konsekuensi asas pembuktian bebas yang berwujud “hakim yang menetapkan beban pembuktian” ini tertuang secara lugas dan tegas dalam Pasal 107 UU PERATUN: “Hakim menentukan beban pembuktian”. Hal ini berbeda dengan ketentuan hukum acara perdata berdasarkan Pasal 1865 BW yang senada dengan ketentuan prosedural dalam Pasal 163 HIR dan 283 R.Bg⁵¹. tentang beban pembuktian: “siapa yang mendalilkan, dialah yang membuktikan”. Maka bagi mereka yang mengajukan gugatan dan ternyata tidak mampu membuktikan, gugatannya akan senantiasa dikalahkan.

Bertumpu pada aspek *bewijslastverdeling* asas pembuktian bebas: hakim Peradilan TUN tidak boleh menolak suatu gugatan atas dalih penggugat tidak dapat membuktikan gigatannya. Secara garis besar, tertib beracara pemeriksaan sengketa TUN dengan acara biasa menurut UU PERATUN, dilakukan *melalui tiga tahap* untuk sampai pada pemeriksaan pokok sengketa. Tahapan tersebut adalah: **Pertama**, tahap rapat permusyawaratan (Pasal 62 UU PERATUN); **kedua**, tahap pemeriksaan persiapan (Pasal 63 UU PERATUN); dan **ketiga**, tahap pemeriksaan pokok sengketa. Pasal yang mengatur tahap rapat permusyawaratan dan pemeriksaan persiapan tidak menentukan tentang pembuktian. Niscaya penetapan beban pembuktian mesti dilakukan pada pemeriksaan pokok sengketa. Pertanyaannya adalah, apakah pada awal sidang atau pada waktu sidang berjalan sambil memeriksa pokok sengketa. Penetapan beban pembuktian sebaiknya dilakukan pada awal pemeriksaan pokok sengketa, mengingat sebelum pemeriksaan pokok sengketa dilakukan, pada tahap rapat permusyawaratan dan pemeriksaan persiapan telah diambil langkah-langkah yang dapat memperlancar pemeriksaan pokok sengketa. Bahkan pada awal tahap rapat permusyawaratan telah dapat diperkirakan kekuatan hukum

⁵¹Retnowulan, Op.Cit, h. 55

gugatan. Jika suatu gugatan telah lewat dari rapat pemusyawaratan berarti ketua pengadilan tersebut sudah melihat adanya dasar alasan-alasan yang layak untuk memeriksa gugatan lebih lanjut. ***Kalau dasar alasan-alasan gugatan tersebut tidak ada pada tahap rapat dan pemeriksaan persiapan, sesungguhnya gugatan sudah tidak diterima*** (Pasal 62 UU PERATUN). Dengan ditetapkannya pembagian beban pembuktian pada awal persidangan pemeriksaan pokok sengketa, diharapkan proses pemeriksaan penyelesaian sengketa TUN dapat berlangsung lebih cepat.

Hakim Diberikan Kebebasan Menentukan Alat Bukti

Pasal 100 UU PERATUN menentukan alat-alat bukti yang dapat digunakan dalam penyelesaian sengketa TUN:

- (1) Alat bukti ialah:
 - a. Surat atau tutisan;
 - b. Keterangan ahli;
 - c. Keterangan saksi;
 - d. Pengakuan para pihak;
 - e. Pengetahuan hakim;
- (2) Keadaan yang telah diketahui oleh umum tidak perlu dibuktikan.

Perumusan Pasal 101 UU PERATUN membedakan alat bukti surat atau tulisan atas tiga jenis:

- a. akta otentik, yaitu surat yang dibuat oleh atau di hadapan seorang pejabat umum yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya;
- b. akta di bawah tangan yaitu surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang bersangkutan dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya.
- c. surat-surat lainnya yang bukan akta.

Berarti alat bukti surat atau tulisan pada hukum acara Peradilan TUN (Pasal 100 UU PERATUN) ada persamaannya dengan alat bukti

tulis pada hukum acara perdata (vide Pasal 1887-Pasal 1894 BW). Hukum acara pidana juga mengenal alat bukti surat, keterangan saksi dan keterangan ahli (vide Pasal 184 KUHP) yang berbeda hanya pengaturannya, karena keterangan saksi disebut pertama, sedangkan keterangan ahli baru yang kedua. Pada hukum acara perdata alat bukti saksi sebagai alat bukti yang kedua. Alat bukti pengakuan para pihak pada Pasal 100 UU PERATUN sama dengan keterangan terdakwa pada hukum acara pidana dan pengakuan pada hukum acara perdata. Alat bukti yang padanannya tidak ada adalah pengetahuan hakim pada Pasal 100 UU PERATUN, petunjuk pada hukum acara pidana dan sumpah pada hukum acara perdata.

Hakim perlu berhati-hati dalam menentukan kekuatan alat-alat bukti. Berkaitan dengan hal ini **Rochmat Soemitro** mengemukakan⁵²:

- a. Berita-berita jabatan (*ambtsberichten*) dan tulisan-tulisan (*schriftelijke stukken*) yang mempunyai ikatan dengan perkara merupakan bahan bukti penting.
- b. Peninjauan setempat, misalnya meninjau gedung, sungai, bangunan air penting untuk menentukan fakta.
- c. Hasil-hasil pemeriksaan pendahuluan. Ini dikenal dalam *Amtenarenwet* 1929 dan *Beroepswet*. Dalam praktek laporan ini ternyata mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat,
- d. dst

Pada Pasal 100 dan Pasal 101 UU PERATUN tidak terlihat dimasukkannya KTUN sebagai alat bukti. Apakah karena KTUN merupakan sesuatu yang akan “dibuktikan” (diukur) keabsahannya sehingga tidaklah tepat apabila KTUN dijadikan alat bukti? Memperhatikan Pasal 107 UU PERATUN: “..untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti” persyaratan minimal dua alat bukti ini tampaknya terpengaruh asas pembuktian dalam hukum acara pidana “*unus testi nullus testis*” (satu saksi bukan saksi).

Perkembangan masalah pembuktian ini juga dipengaruhi oleh karena Peradilan TUN menerapkan AUPB (sebagai sumber hukum

⁵²Rochmat Soemitro, 1987, *Materiele Ontvankelijkheid*, Makalah Pada Penataran Hukum Administrasi Negara, Kerjasama Belanda-Indonesia, Bandung h. 18

yang harus diketahui hakim) untuk menguji KTUN yang digugat. Dengan mendasarkan pada Pasal 16 ayat (1) jo. Pasal 28 ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004, kiranya hukum positif mengakui *levende beginselen*. Namun, yang menjadi masalah ialah apakah juga dapat diartikan dengan *levende beginselen van behoorlijk bestuurs*, kiranya tidak gampang memberi jawaban, apalagi Indonesia sebelum berlakunya UU No. 9 Tahun 2004 belum memiliki aturan yang memerinci (merumuskan) AUPB. Meskipun demikian, ternyata Putusan PTUN Surabaya No. 03/TUN/1991/PTUN-SBY, Putusan PTUN Palembang No. 02/PTUN/G/PL/1992 tanggal 29 Juli 1992, Putusan PT. TUN Medan No. 37/BDG-G/PUPT.TUN/1992 tanggal 10 Mei 1993 dan banyak lagi yang lainnya telah menjadikan AUPB sebagai *toetsinggronden*, maka tepatlah apabila diungkapkan bahwa:⁵³ “...asas keabsahan dalam pemerintahan khusus menyangkut penerbitan keputusan tata usaha negara, sebagai berikut:

- 1 asas bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid*). Kesesuaian tersebut menyangkut wewenang, prosedur dan substansi keputusan. .
- 2 asas tidak menyalahgunakan wewenang untuk tujuan lain (larangan *detournement de pouvoir*).
- 3 asas bertindak rasional, wajar atau dapat dirumuskan sebagai asas “larangan bertindak sewenang-wenang”.
- 4 bertindak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dipandang dari segi pemerintah, rumusan tersebut di atas merupakan asas umum dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam penerbitan keputusan tata usaha negara, bagi masyarakat, asas-asas tersebut berkaitan dengan alasan mengajukan gugatan (*beroepsgronden*) sedangkan bagi hakim hal itu berkaitan dengan “dasar penilaian” (*teotsingsgronden*) khususnya *rechtmatigheidstoetsing*.

Sejak tanggal 29 Maret 2004, dengan berlakunya UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kedudukan AUPB sebagai alat uji telah kuat. Sejalan dengan asas pembuktian bebas, hakim tidak terikat oleh alat ukur (bukan alat bukti) yang dikemukakan para pihak (sebagai alasan menggugat) dalam penyelesaian sengketa TUN.

⁵³Philipus M. Hadjon, Pemerintahan Menurut Hukum Op.cit., h. 17

Penilaian Pembuktian Di Serahkan Sepenuhnya Kepada Hakim

Ketentuan Pasal 107 UU PERATUN menegaskan: untuk sahnya pembuktian diperlukan dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim. Ketentuan ini dapat menimbulkan pemahaman berikut:

- a. Pertama, untuk memperoleh suatu kebenaran materiil, diperlukan dua alat bukti yang sah, yang ditetapkan oleh undang-undang (Pasal 100 UU PERATUN). Syarat ini secara teoritis disebut syarat *wettelijk*:-
- b. Kedua, biarpun bertumpuk-tumpuk alat bukti, belum cukup untuk memaksa hakim menganggap bukti sudah diberikan, akan tetapi diperlukan keyakinan hakim. Syarat ini secara teoritis disebut syarat *negatief feitelijk*:-

Pemahaman tersebut membawa akibat, apabila pemahaman pertama dipenuhi, yakni adanya dua alat bukti yang sah yang ditetapkan dalam undang-undang (Pasal 100 UU PERATUN), akan tetapi hakim tidak (belum) yakin, maka kebenaran yang diperoleh hanyalah kebenaran formal (*formeele waarheid*), sehingga gugatan harus ditolak. Andaikata pemahaman kedua yang dipenuhi, artinya hakim yakin kebenaran dalil penggugat, akan tetapi tidak ada bukti yang diajukan atau alat bukti yang diajukan tidak mencukupi kalau gugatan dikabulkan maka putusan yang diajukan bertentangan dengan syarat minimum pembuktian, sehingga gugatan demikian juga harus ditolak (*ontzegen*). Atas dasar pemahaman demikianlah, meskipun UU Peradilan TUN menegaskan “mengarah pada ajaran pembuktian bebas” (Penjelasan Umum angka 5 dan Pasal 107 beserta penjelasannya), akan tetapi esensinya justru mengeleminir asas pembuktian bebas, sebab bukankah hakim Peradilan TUN menjadi terikat terhadap dua hal:

- a. Adanya minimum dua alat bukti sebagaimana diatur dalam Pasal 100 UU Peradilan TUN.
- b. Adanya keyakinan hakim (Pasal 107 UU Peradilan TUN)⁵⁴

Bagaimanakah hakim peradilan TUN membangun keyakinannya? Akankah dengan pengetahuan hakim yang juga merupakan alat bukti menurut Pasal 100 UU PERATUN? Kalau pengetahuan hakim sebagai

⁵⁴Suparto Wijoyo, Op.Cit. h. 131

alat bukti, “senafas” dengan ketentuan Pasal 107 UU PERATUN untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan niscaya “keyakinan hakim menjadi alat bukti yang paling kuat di antara alat bukti yang ada. Sebagaimana ditandakan Pasal 106 UU PERATUN yang tidak memberi batasan bagaimanakah cara hakim untuk sampai pada pengetahuan dan keyakinannya tentang *rechtmatigheid* suatu KTUN. Maka secara praktis, bukankah semua alat bukti itu bermaksud meyakinkan hakim sehingga nilainya semestinya sama. Dalam hubungannya dengan Pasal 107 UU PERATUN, apakah hakim akan selalu menyampaikan kepada para pihak bahwa dalam proses persidangan pemeriksaan pokok sengketa “pengetahuan dan keyakinan hakim” akan dijadikan alat bukti, dan untuk keuntungan siapa alat bukti itu? bukankah berdasarkan asas acara *audi et alteram partem* para pihak yang bersengketa selalu berkesempatan untuk membuktikan sebaliknya tentang apa yang dibuktikan pihak lain. Hal ini dapat diketemukan, misalnya pada Putusan PTUN Jakarta No. 011/G/1991/Pr/PTUN-JKT tanggal 29 Agustus 1991 yang dalam pertimbangannya mengungkap: Bahwa dalil-dalil gugatan penggugat telah dibantah oleh pihak tergugat, dan oleh karenanya kepada pihak penggugat harus dibebankan kewajiban untuk membuktikan tentang dalil-dalil gugatannya yang dibantah tersebut. Sebaliknya tergugat yang telah menyangkal dalil-dalil penggugat harus mengajukan bukti-bukti untuk membuktikan sangkalannya.

Dalam praktek bisa terjadi kekuatan alat bukti ditentukan oleh keyakinan hakim yang memeriksa dan memutus sengketa TUN yang ditangani, contohnya:

- a. PTUN Jakarta No. 03/1991/PTUN.JKT. tanggal 9 Nopember 1991; Meskipun untuk mempertahankan argumentasinya, para pihak yang bersengketa tidak menghadapkan saksi-saksi di persidangan. Namun untuk kepentingan pemeriksaan, ***majelis hakim merasa perlu mendengarkan saksi-saksi sehubungan dengan yang menyangkut kepentingan para pihak-***
- b. Putusan PTUN Surabaya No. 30/TUN/PTUN-Sby tanggal 27 Januari 1992: untuk mendapatkan gambaran yang jelas atas sengketa TUN yang diselesaikannya, ***majelis hakim berkenan mengadakan pemeriksaan di tempat-***

- c. Putusan PT.TUN Jakarta No. 002/8/1991/PT.TUN-Jkt tanggal 2 April 1992: Dalam rangka pemeriksaan sengketa TUN dalam tingkat banding. ***Majelis Hakim Tinggi telah mengadakan sidang tambahan untuk mendapatkan apa yang berkaitan dengan sengketa ini***, walaupun Majelis Hakim Pengadilan Tinggi TUN telah memeriksa kembali dari berkas perkaranya, yang terdiri dari Berita Acara Pemeriksaan Persiapan dan Berita Acara sidang peradilan tingkat pertama, surat-surat bukti, surat-surat yang timbul di sidang, salinan resmi, surat-surat yang timbul di sidang, salinan resmi putusan Hakim Pertama, risalah-risalah banding yang diajukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa.

Sikap yang ditempuh para hakim Peradilan TUN tersebut selaras dengan makna asas pembuktian bebas. Hal itu dilakukan guna mendapatkan keyakinan atas keabsahan KTUN yang disengketakan. Oleh karena memang Pasal 100 UU Peradilan TUN mensyaratkan adanya “keyakinan hakim” untuk mendukung “bukti” minimal (dua alat bukti) sebagaimana diatur Pasal 100 UU Peradilan TUN. Tentu saja sikap demikian semakin penting artinya bagi pengujian keabsahan KTUN bebas karena untuk mengukur *rechtmatigheid* KTUN bebas yang kiranya tidak terjangkau oleh hukum tertulis. Dalam praktek pemerintahan dewasa ini sudah dikembangkan dan ditetapkan oleh UU No. 9 Tahun 2004 bahwa AUPB digunakan untuk mengukur keabsahan KTUN (bebas). Bagi Keputusan TUN terikat, “keyakinan hakim” harus dipahami sebagai suatu nalar hukum (*legal reasoning*) sebab mengadakan pengujian terhadap sahtidaknya Keputusan TUN terikat diukur dengan hukum tertulis (peraturan perundang-undangan).

Asas Keaktifan Hakim

Menurut Suparto Wijoyo⁵⁵, terdapat empat konsekwensi implementasi asas keaktifan hakim dalam hukum acara Peradilan TUN, yaitu:

- a. Keaktifan selama proses pemeriksaan sengketa sepenuhnya terletak pada hakim;
- b. hakim berwenang mengadakan pemeriksaan persiapan untuk mengetahui kelengkapan gugatan, sehingga pemeriksaan di persidangan harus dianggap gugatan telah sempurna;

⁵⁵Suparto Wijoyo. Op.Cit. h. 133

- c. *Ultra petita* tidak dilarang, akibatnya dimungkinkan adanya *reformatio in peius*–
- d. Dalam melakukan pengujian keabsahan (*rechtmatigheidstoetsing*) hakim tidak terikat pada alasan mengajukan gugatan (*beroepsgronden*) yang dikemukakan oleh penggugat.

Keaktifan Selama Proses Pemeriksaan Sengketa Sepenuhnya Terletak Pada Hakim

Dengan mendasarkan pada wujud asas keaktifan hakim yang berupa “keaktifan selama proses pemeriksaan sengketa” sepenuhnya terletak pada hakim. Hakim akan memimpin dan menentukan arah jalannya acara pemeriksaan di sidang pengadilan. Memperhatikan ketentuan hukum acara menurut UU PERATUN, kiranya UU PERATUN memberikan pengaturan yang sangat memadai mengenai sikap aktif hakim dalam pemeriksaan sengketa TUN. Hal demikian terlihat jelas pada ketentuan (pengaturan) berikut:

- a. Untuk keperluan pemeriksaan, hakim (ketua sidang) membuka sidang dan menyatakan terbuka untuk umum (Pasal 70 ayat (1) UU PERATUN) sifat sidang “terbuka untuk umum” merupakan syarat mutlak karena kalau tidak putusan hakim diancam “batal demi hukum” (Pasal 70 ayat (3) UU PERATUN yang sejalan dengan Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UU No, 4 Tahun 2004), kecuali apabila sengketa TUN yang disidangkan menyangkut ketertiban umum atau keselamatan negara, sidang dapat dinyatakan tertutup untuk umum. Pengecualian ini tergantung pada “pandangan” majelis hakim (Pasal 70 ayat (3) UU PERATUN) sehingga majelis hakim tetap mempunyai kebebasan untuk mengesampingkan pengecualian itu atau tidak. Dengan keterbukaan sidang diharapkan menjamin adanya pemeriksaan yang obyektif dan putusan hakim yang adil.
- b. Hakim (ketua sidang) mulai memeriksa sengketa di persidangan dengan jalan “membacakan isi gugatan”. Apabila jawaban atas gugatan itu telah ada, hakim bermaksud juga membacakannya. Jika jawaban belum tersedia, hakim memberikan kesempatan kepada tergugat untuk mengajukan jawabannya pada sidang berikutnya. Setelah gugatan (dan jawaban) “dibacakan”, hakim “memberikan kesempatan” kepada kedua belah pihak untuk menjelaskan

seperlunya mengenai gugatan maupun jawaban yang diajukan (Pasal 74 UU PERATUN).

Ketentuan-ketentuan hukum acara yang berkenaan dengan pemeriksaan sengketa TUN di sidang Pengadilan menurut UU PERATUN menunjukkan hakim-hakim Peradilan TUN berdasarkan UU PERATUN mempunyai peran besar dalam memimpin jalannya persidangan dan sangat berbeda dengan peran hakim menurut hukum perdata. Hal demikian selaras dengan asas keaktifan hakim.

Hakim Berwenang Mengadakan Pemeriksaan Persiapan Untuk Mengetahui Kelengkapan Gugatan, Sehingga Pemeriksaan Di Persidangan Harus Dianggap Gugatan Telah Sempurna Proses pemeriksaan sengketa TUN melalui acara biasa berbeda dengan proses pemeriksaan perkara menurut hukum acara perdata. Terdapat dua prosedur yang membedakan, yakni: “rapat permusyawaratan” dan “pemeriksaan persiapan”. **Sjachran Basah** menyebut kedua prosedur ini dengan nama “pemeriksaan pendahuluan”⁵⁶ Rapat permusyawaratan adalah prosedur penyelesaian sengketa TUN yang disederhanakan (*dismissal procedure-verenvoudigde behandeling*) dan merupakan prosedur khusus dalam hukum acara PeradilanTUN. Menurut Pasal 62 UU PERATUN, prosedur ini memberikan kewenangan kepada ketua pengadilan untuk memutus dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan yang menyatakan gugatan tidak diterima atau tidak berdasar sebelum pokok sengketa diperiksa. Hal ini terjadi apabila dalam penelitian terhadap gugatan oleh ketua pengadilan diketahui bahwa gugatan tersebut nyata-nyata tidak memenuhi syarat-syarat suatu gugatan. Ketua pengadilan diberi kewenangan untuk menyortir sengketa TUN mana yang diterima dan tidak. Dalam hukum acara Peradilan Administrasi ada kewajiban bagi hakim untuk mengadakan “pemeriksaan persiapan” sebelum memeriksa pokok sengketa TUN sebagaimana digariskan Pasal 63 UU PERATUN:

- 1) Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas.

⁵⁶Sjachran Basah, 1988, Beberapa Hal tentang Hukum Administrasi, Penataran Peradilan Administrasi, Kerjasama Indonesia-Belanda, Bandung, h. 33-34

- 2) Dalam pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim:
 - a. wajib memberi nasehat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari;
 - b. dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan.
 - c. dst.

Dari ketentuan itu terteguhkan bahwa keaktifan hakim sudah harus dimulai sebelum pemeriksaan pokok sengketa TUN di sidang pengadilan berlangsung. Pemeriksaan persiapan dilakukan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas. Kewenangan dimaksudkan untuk mengimbangi dan mengatasi kesulitan penggugat dalam memperoleh informasi atau data yang diperlukan dari organ pemerintahan mengingat penggugat dan tergugat mempunyai kedudukan yang tidak sama. Untuk keperluan praktis, JUKLAK Mahkamah Agung No. 052/Td.TUN/III/1992 tanggal 24 Maret 1992 yang dirumuskan dalam pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara, pada butir III menunjukkan:

Dalam pemeriksaan persiapan dapat dilakukan acara mendengar keterangan-keterangan Tergugat dan Penggugat mendengar keterangan-keterangan Pejabat TUN yang digugat dan/atau Pejabat TUN lainnya yang dipandang perlu, mendengar keterangan siapa saja yang dianggap perlu oleh Hakim, serta mengumpulkan surat-surat yang dianggap perlu oleh Hakim.

Ditegaskan pula pada JUKLAK Mahkamah Agung RI No. 222/Td.TUN/XI1993 tanggal 14 Oktober 1993 yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap Tahun 1992, dalam butir II angka 1. "Pemeriksaan persiapan terutama dilakukan untuk menerima bukti-bukti dan surat-surat yang berkaitan". dengan demikian, tujuan diadakannya pemeriksaan persiapan adalah untuk "diproyeksikan" peta sengketa TUN, baik mengenai obyek, fakta dan hukum yang harus dijawab.

Apabila proses "rapat permusyawaratan" dan "pemeriksaan persiapan" dibandingkan, maka secara mutatis mutandis terdapat kesamaan dan perbedaan. Persamaannya, kedua prosedur itu merupakan suatu "pemeriksaan pendahuluan", sebelum sengketa diperiksa dan

diputus di persidangan. Terdapat pula nasihat hakim kepada penggugat untuk memperbaiki gugatannya.⁵⁷

Perbedaannya adalah: pada “rapat permusyawaratan” ditujukan kepada penggugat untuk memperbaiki gugatannya tanpa ditetapkan jangka waktu (Pasal 62 ayat 1 huruf b UU PERATUN), adanya penetapan, perlawanan, pemeriksaan secara singkat terhadap perlawanan. Pada “pemeriksaan persiapan”, meskipun ditujukan kepada penggugat untuk memperbaiki gugatannya dalam tenggang waktu tiga puluh hari, akan tetapi pejabat TUN (tergugat) telah lebih dahulu diminta penjelasan.⁵⁸

Dalam UU PERATUN, kedua prosedur ini diatur secara berurutan, yakni “rapat permusyawaratan” pada Pasal 62 dan “pemeriksaan persiapan” pada Pasal 63. Apakah kedua prosedur ini tidak dapat disederhanakan menjadi satu tahap saja, sebab, baik dalam rapat permusyawaratan maupun pemeriksaan persiapan, badan atau pejabat TUN yang akan menjadi tergugat dapat dipanggil, setidaknya dipanggil untuk mendengarkan penetapan ketua pengadilan (Pasal 62 ayat (2) huruf a atau dipanggil untuk dimintai penjelasan (Pasal 63 ayat (2) huruf b). Secara teontis penyederhanaan terhadap kedua prosedur itu sebenarnya sangat dimungkinkan, karena keduanya termasuk dalam “pemeriksaan pendahuluan”, yang pada prinsipnya demi kesempurnaan gugatan. Penyederhanaan itu juga akan sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan (Pasal 4 dan 5 UU No. 4 Tahun 2004).

Dengan adanya tahap “rapat permusyawaratan” dan “pemeriksaan persiapan”, semestinya pemeriksaan pokok sengketa tidak sampai pada putusan “gugatan tidak diterima”. Tidak diterimanya gugatan itu disebabkan karena gugatan tidak lengkap dan tidak jelas atau tidak memenuhi syarat (Pasal 62 jo. Pasal 56 UU PERATUN). Hakim mempunyai kewajiban untuk mengadakan pemeriksaan persiapan sebelum melakukan pemeriksaan pokok sengketa yang dimaksudkan untuk memberi nasihat kepada penggugat untuk menyempurnakan gugatannya, apabila nasihat hakim ini tidak diperhatikan, hakim dengan putusannya menyatakan “gugatan tidak dapat diterima” (Pasal 63 jo. Pasal 62 UU PERATUN). Jadi putusan hakim yang menyatakan “gugatan

⁵⁷Ibid. h. 38-39

⁵⁸Ibid

tidak diterima” adalah putusan pada pemeriksaan persiapan, bukan putusan pemeriksaan pokok sengketa TUN.

Berdasarkan asas keaktifan hakim dengan konsekuensinya yang diakui oleh Pasal 63 UU PERATUN, ketidaksempurnaan suatu gugatan akan dilengkapi dalam pemeriksaan persiapan sehingga dalam pemeriksaan pokok sengketa “gugatan telah sempurna”, berarti gugatan telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. Logikanya, apabila gugatan tidak sempurna (tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan pada Pasal 56 UU PERATUN), gugatan tersebut sudah kandas pada pemeriksaan persiapan (Pasal 63 ayat 3 UU PERATUN). Alhasil, secara yuridis tidak boleh terjadi adanya pemeriksaan sengketa TUN yang sekiranya berwujud: “gugatan tidak sempurna - gugatan tidak lengkap gugatan tidak memenuhi syarat” pada pemeriksaan pokok sengketa.

Ultra Petita Tidak Dilarang, Dimungkinkan Adanya Reformatio In Peius

Berpegang pada ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PERATUN. Sebenarnya, apa yang dapat dituntut telah ditentukan secara limitatif, yakni: KTUN yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai ganti rugi dan atau rehabilitasi. Kalau apa yang bisa dituntutkan secara tegas terbatas, pertanyaannya dapatkah hakim Peradilan TUN menjatuhkan putusan diluar (melebihi) dari apa yang disengketakan” Singkatnya, dapatkah Hakim Peradilan TUN melakukan Ultra Petita. Andaikata dapat, dimanakah ketentuan pengaturannya, penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU PERATUN menegaskan:

Berbeda dengan gugatan di muka Pengadilan perdata, maka apa yang dapat dituntut di muka Pengadilan Tata Usaha Negara berbeda pada 1 (satu) macam tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang telah merugikan kepentingan penggugat itu dinatakan batal atau tidak sah.

Tuntutan tambahan yang dibolehkan hanya berupa tuntutan ganti rugi dan hanya dalam sengketa kepegawaian saja dibolehkan adanya tambahan lainnya yang berupa tuntutan rehabilitasi.

Ketentuan itu sesungguhnya menyangkut masalah fundamental, apakah asas keaktifan hakim dianut atau tidak oleh UU PERATUN? atau, seberapa jauh UU PERATUN mengejawantahkan asas keaktifan

hakim? Berdasarkan berdasarkan Penjelasan Umum angka 5 UU PERATUN yang menjelaskan: “Pada Peradilan Tata Usaha Negara hakim berperan lebih aktif dalam proses persidangan guna memperoleh kebenaran materiel ...” secara harfiah jelas dan terang sekali kalau UU PERATUN mengakui keberadaan asas keaktifan hakim. Berarti, hakim Peradilan TUN dalam menyelesaikan sengketa TUN menurut UU PERATUN selayaknya dapat melakukan *ultra petita* sebagai konsekuensi logis dari asas keaktifan hakim.

Beberapa putusan atas perkara yang diperiksa melalui Peradilan TUN berikut, telah memberi bukti bahwa putusan dengan melanggar prinsip *ultra petita* telah terjadi di lingkungan Peradilan TUN.

Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 5 K/TUN/1992 tanggal 6 Februari 1993 telah memperkenalkan lembaga hukum *ultra petita*. Dalam perkara ini, Ny. D binti A cs sebagai penggugat mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta melawan Kepala BPN cs sebagai tergugat, dengan objek sengketa berupa Sertifikat HGB No. 116/KS dan No. 138/KS yang diterbitkan oleh tergugat. Petitum gugatan antara lain meminta agar dinyatakan dan/atau ditetapkan menurut hukum bahwa kedua sertifikat tersebut tidak sah. PTUN Jakarta melalui Putusan No. 010/G/1991/PTUN-JKT tanggal 17 Oktober 1991 mengabulkan tuntutan penggugat. Namun, pada tingkat banding, PT TUN Jakarta melalui Putusan No. 13/B/1991/PT.TUN-JKT tanggal 27 Januari 1992 membatalkan putusan PTUN Jakarta. Selanjutnya, pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung melalui Putusan Reg. No. 5 K/TUN/1992 tanggal 6 Februari 1993 membatalkan putusan PT TUN Jakarta jo. PTUN Jakarta dan mengadili sendiri dengan amar yang pada pokoknya mengabulkan petitum penggugat. Bahkan, *dalam diktumnya Mahkamah Agung juga menyatakan tidak sah Akta Jual Beli yang dibuat di hadapan Notaris/PPAT YP, SH No. 25/JB/III/1983 tanggal 21 Maret 1983 mengenai tanah HGB No. 116/KS seluas 3.580 m² antara MR dan PT JS, serta Akta Jual Beli No. 26/JB/III/1983 tanggal 21 Maret 1983 mengenai tanah HGB No. 138/KS seluas 3.275 m² antara PT RSRJ Ltd. dengan PT SGM.*

Memperhatikan Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 5 KUUN/1992 tanggal 6 Pebruari 1993 itu, yang dijadikan patokan bagi Majelis Mahkamah Agung adalah Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 123 WSip/1982 tanggal 28 Pebruari 1983. Dalam putusan ini dinyatakan bahwa baik ZAS maupun Ny. F binti A bin S dan/atau para

ahli warisnya berhak meminta pelaksanaan perjanjian jual-beli tanggal 2 Mei 1967 yang dibuat oleh Notaris AY dengan Akte No. 6 tanggal 2 Mei 1967 dan No. 26 tanggal 16 Pebruari 1978, ini adalah tatanan hukum yang ada. Segala KTUN yang menyimpang atau tidak sejalan dengan Putusan Mahkamah Agung tersebut harus dinyatakan tidak sah. Merupakan tugas Majelis Hakim Mahkamah Agung untuk meluruskan kembali sebagaimana tertuang dalam amarnya.

Dari amar Putusan Mahkamah Agung termaksud mungkin akan ditangkap sebagai sesuatu yang rancu, karena Notaris/PPAT YP, SH, **tidak ikut digugat dalam sengketa TUN** ini dan tidak pula menjadi “tergugat intervensi”, Kiranya tepat apa yang dikemukakan **Olden Bidara** sebagai anotasi atas putusan tersebut, Putusan Mahkamah Agung itu tidaklah rancu dengan argument, apabila kedua akte tersebut dibiarkan berlaku terus, maka usaha meluruskan amar Putusan Mahkamah Agung Reg. No. 1523/K/Sip/1992 akan tidak tuntas sebab Majelis Mahkamah Agung membiarkan ketimpangan ini berlanjut terus⁵⁹.

Diperbolehkannya hakim peradilan administrasi melakukan *ultra petita*, membawa implikasi, dimungkinkan pula putusan hakim Peradilan Administrasi mengarah kepada *reformatio in peius*, yaitu: hakim Peradilan Administrasi justru akan memberikan putusan yang merugikan atau mengurangi kedudukan atau kepentingan hukum penggugat, dalam arti dengan putusan hakim Peradilan Administrasi penggugat dibawah pada situasi yang lebih negatif baginya dari keadaan sebelum penggugat mengajukan gugatan. Namun, karena belum dipahaminya secara baik makna tematik *ultra petita* dengan konsekuensi terjauhnya *reformatio in peius* dalam praktek penyelesaian sengketa TUN, Misalnya: Putusan PTUN Jakarta No. 035/G/1991/Pr/PTUN/JKT tanggal 2. Oktober 1991; Putusan PT.TUN Jakarta No, 04/B/1992 PTTUN-JKT tanggal 16 April 1992 dan Putusan Mahkamah Agung Reg. No. 11 K/TUN/1992 tanggal 3 Pebruari 1994. Ketiga putusan ini diambil atas sengketa TUN antara Arindo Wiyanto (penggugat) melawan Wali Kota Jakarta Barat (tergugat I), Kepala Biro Ketertiban DKI Jakarta (tergugat II), Wakil Gubernur DKI Jakarta Bidang Pemerintahan (tergugat III). Adapun yang menjadi obyek sengketa antara lain: Surat Perintah Bongkar Tergugat I No. 922/1.785.2 tanggal 23 April 1990 No. 940/1.785.2 tanggal 30 April 1990 dan No.

⁵⁹Gema Peratun Tahun I, Nomor 2, Agustus 1983, h. 89.

893/1.785.2 tanggal 9 April 1991 terhadap bangunan di Jl. Pinangsia Raya No. 32 Jakarta Barat. Petitum gugatan di antaranya: Menetapkan agar Surat Perintah Bongkar tersebut dinyatakan batal. Amar Putusan PTUN Jakarta mengabulkan gugatan penggugat untuk sebagian, yaitu:

- a. Menetapkan bahwa Surat Perintah Bongkar Tergugat I Nomor 893/1.785.2 tanggal 9 April 1991 adalah tidak sah dan harus dinyatakan batal;
- b. Memerintahkan kepada Tergugat I untuk terlebih dahulu menerbitkan Surat Keputusan Pencabutan IMB Nomor 2200/1MB/75 tanggal 21 Agustus 1975 atas nama Arindo Wiyanto sebelum mengeluarkan Surat Perintah Bongkar Atas bangunan yang bersangkutan.

Putusan ini diambil dengan pertimbangan: Tidak dapat dianggap bahwa pencabutan IMB bisa berlaku secara otomatis melainkan harus ada perbuatan hukum yang dilakukan oleh Tergugat berupa Surat Keputusan Pencabutan IMB demi kepastian hukumnya bagi pihak Penggugat, maka menurut hemat majelis prosedur yang dilakukan oleh tergugat dengan secara langsung mengeluarkan instruksi dan Surat Perintah Bongkar adalah keliru, dan pada pihak tergugat harus terlebih dahulu diwajibkan mengeluarkan Surat Keputusan Pencabutan IMB atas nama Arindo Wiyanto. Terhadap Surat Keputusan tersebut kemudian harus dimungkinkan pula terbukanya upaya banding terhadap Gubernur KDH sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 dan 34 Peraturan Bangunan Jakarta (vide Bataviasche Bouw Verordening 1919-1941 dan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta No. 316 tahun 1984) yang menurut hemat majelis dapat diterapkan dalam kasus ini. Maka petitum gugatan mengenai Surat Perintah Bongkar tanggal 9 April 1991 Nomor 893/1.785.2, yang diterbitkan sesudah adanya Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 260/Pdt/G/1990 tanggal 7 Februari 1991 haruslah dinyatakan batal; dengan mewajibkan kepada Tergugat I agar terlebih dahulu mengeluarkan Surat Keputusan Pencabutan IMB atas nama Arindo Wiyanto sehingga ada kepastian hukum sebelum menerbitkan IMB atas persil yang sama kepada orang lain (dalam hal ini Dahlan Siman). Perintah/kewajiban tersebut dapat dibatalkan oleh Pengadilan sekalipun pihak Penggugat tidak caranya dengan memohonkannya dalam gugatan atas dasar adanya pelanggaran di dalam hukum acara Tata Usaha

Negara bahwa Hakim dapat menjatuhkan putusan di luar dari apa yang dimohonkan oleh penggugat prinsip.

Dari putusan tersebut diketahui bahwa PTUN Jakarta berpendapat perlu diperintahkan kepada tergugat (tergugat I) untuk mengeluarkan Surat Keputusan (KTUN) berupa pencabutan IMB yang pernah diberikan kepada penggugat, meskipun hal ini tidak dimohonkan oleh penggugat dalam gugatannya. Tidak dimohonkannya pencabutan IMB atas nama penggugat dapat dimaklumi, sebab justru akan merugikan dirinya sendiri *reformatio in peius*. Kewenangan PTUN Jakarta untuk memerintahkan tergugat mengeluarkan surat keputusan pencabutan IMB atas nama penggugat sekaligus mengeluarkan IMB baru atas nama DS didasarkan pada prinsip hukum acara TUN, yaitu bahwa hakim dapat menjatuhkan putusan di luar dari apa yang dimohonkan oleh penggugat. Hal ini menurut PTUN Jakarta sejalan dengan ajaran *reformatio in peius*. Namun, Majelis Mahkamah Agung dalam pertimbangannya pada tingkat kasasi terlihat tidak membenarkan konsep *reformatio in peius*, meskipun tanpa memberikan alasannya. Majelis Mahkamah Agung hanya menyatakan bahwa kecuali mengenai *reformatio in peius*, Mahkamah Agung dapat menyetujui pertimbangan dan pendapat PTUN Jakarta serta menjadikannya sebagai pendapat Mahkamah Agung. Dengan pertimbangan seperti ini, terlihat bahwa Mahkamah Agung tidak memberikan koreksi maupun penjelasan mengenai apa makna substantif dari *reformatio in peius*. Dalam Putusan PTUN Jakarta tersebut, *reformatio in peius* diartikan sebagai: pihak tergugat yang dituntut untuk melakukan suatu perbuatan (mencabut surat perintah bongkar), ternyata dengan putusan hakim administrasi justru dibebani kewajiban untuk melakukan hal lain lagi (mencabut IMB). Pemaknaan demikian, meskipun kurang tepat, sebenarnya lebih relevan dengan konsep *ultra petita*. Secara sederhana, *reformatio in peius* dapat digambarkan melalui contoh berikut: **penggugat semula memperoleh surat keputusan yang berisi suatu izin (bersifat menguntungkan), namun izin itu disertai persyaratan yang memberatkan sehingga ia menggugat persyaratan tersebut. Akan tetapi, dalam putusan pengadilan, justru beschikking-nya sendiri (yang dirasakan menguntungkan oleh penggugat) dinyatakan tidak sah dan dibatalkan seluruhnya.**

Memang melakukan *ultra petita* diperbolehkan dan tidak dilarang, sepanjang KTUN yang disengketakan masih dalam batas wewenang

hakim Peradilan Administrasi. Untuk hakim perdata tetap dilarang melakukan *ultra petita*. Putusan hakim perdata yang memuat *ultra petita* akan dibatalkan oleh hakim banding atau hakim kasasi. Hakim perdata tersebut akan dinyatakan salah dalam menerapkan hukum.

Di Indonesia melalui Putusan Mahkamah Agung Reg. No. 5 UTUN/ 1992 hakim peradilan administrasi dapat melakukan *ultra petita*. Persoalannya adalah, apakah putusan tersebut dapat dijadikan yurisprudensi tetap, sementara peradilan di Indonesia tidak menganut ajaran *precedent*? Sepintas, hakim-hakim Peradilan Administrasi bebas untuk mengikuti atau tidak mengikuti putusan terdahulu. Namun dalam praktek, hakim-hakim cenderung meniru berbagai yurisprudensi tetap. Kecuali hal itu didasarkan pada pertimbangan otoritas, juga secara praktis kemungkinan putusan yang lebih rendah akan dibatalkan Mahkamah Agung kalau tidak mengikuti yurisprudensi Mahkamah Agung. Kita lihat saja perkembangan yurisprudensi Peradilan TUN.

Dalam Melakukan Pengujian Keabsahan (*Rechtmatigheidstoetsing*) Hakim Tidak Terikat Pada Alasan Mengajukan Gugatan (*Beroepsgronden*) Yang Dikemukakan Oleh Penggugat.

Untuk mengajukan gugatan diperlukan alasan-alasan yang mendasarinya. Terhadap keputusan organ pemerintahan (KTUN) yang digugat, pengadilan memerlukan dasar pengujian apakah KTUN tersebut *rechtmatig* atau tidak. Pasal 53 ayat (2) UU PERATUN (UU No. 5 Tahun 1986), semula menggariskan alasan mengajukan gugatan bagi penggugat yang merupakan dasar pengujian oleh pengadilan yaitu:

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 dimaksud 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) telah mempertimbangkan semua kepentingan yang

bersangkutan dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan dan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Secara singkat, alasan mengajukan gugatan menurut Pasal 53 ayat (2) UU PERATUN adalah:

- a. KTUN tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pertentangan itu menyangkut prosedür, substansi dan wewenang keputusan;
- b. KTUN tersebut mengandung unsur penyalahgunaan wewenang;
- c. KTUN tersebut mengandung unsur sewenang-wenang⁶⁰

Oleh karena adanya asas keaktifan hakim, Hakim Peradilan Administrasi dalam melakukan pengujian keabsahan tidak terikat pada alasan gugatan yang dikemukakan oleh penggugat. Maka, meskipun penggugat mendasarkan gugatannya pada KTUN yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, hakim Peradilan Administrasi dalam menguji keabsahan KTUN tersebut tidak hanya terpaku pada alasan gugatan. Hakim Peradilan Administrasi dapat menguji KTUN yang digugat dengan dasar pengujian berupa alasan wewenang atau tindakan sewenang-wenang. Praktik penyelesaian sengketa TUN selama ini yang dilakukan oleh hakim-hakim Peradilan Administrasi sudah kelihatan ada yang sejalan dengan asas keaktifan hakim. Misalnya:

- a. Putusan PTUN Jakarta No. 010/G/1991/PTUN.JKT tanggal 17 Oktober 1991, perkara antara Penggugat O A, YR Binti ZAS, dan Moh. R Bin Mot melawan Tergugat (Kepala BPN Kebayoran cs). Objek sengketa dalam perkara ini adalah Surat Izin Penunjukkan Penggunaan Tanah (SIPPT) No. 1618/1.711 tertanggal 7 Mei 1990 dan Surat Perpanjangan SIPPT No. 46627-1.711.5 tertanggal 22 November 1990. Alasan penggugat antara lain bahwa tindakan tergugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 53 ayat 2 huruf a). Petitum gugatan di antaranya meminta agar SIPPT tersebut dinyatakan tidak sah. Amar putusan PTUN Jakarta mengabulkan gugatan penggugat untuk sebagian, termasuk menyatakan SIPPT No. 1618/1.711 tertanggal 7 Mei 1990 dan Surat Perpanjangan SIPPT No. 46627-1.711.5 tertanggal 22 November 1990 tidak sah. Menurut pertimbangan majelis, secara

⁶⁰Philipus M. Hadjon, 1994, h. 10

yuridis formil pengeluaran SIPPT tersebut memang sesuai hukum, namun tergugat telah bertindak semena-mena terhadap orang lain dengan tidak menghormati hak penggugat, sehingga melanggar larangan berbuat sewenang-wenang (*willekeur*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (2c) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.

- b. Putusan PT.TUN Jakarta No. 15/B/1991/PT.TUN.JKT tanggal 28 Januari 1992, dengan penggugat asal Ny. M dan SH melawan Tergugat asal Kepala Dinas Perumahan DKI Jakarta, mempersoalkan Surat Perintah Pengosongan No. 014/1.711.9 tanggal 10 April 1991. Alasan gugatan antara lain karena Kepala Dinas Perumahan DKI Jakarta dalam mengeluarkan surat tersebut telah melakukan perbuatan melawan hukum terhadap penggugat. Petitum yang dimohonkan adalah agar Surat Perintah Pengosongan tersebut dinyatakan batal demi hukum, meskipun bentuk petitum demikian seharusnya tidak diperkenankan.

3. Asas *Erga Omnes*

Terdapat dua konsekuensi penting asas *erge omnes* dalam hukum acara Peradilan Administrasi, yakni: a. Tidak perlu adanya diktum putusan hakim yang berupa “agar pihak-pihak tertentu (baik yang diikutsertakan pada salah satu pihak maupun yang tidak) untuk mentaati putusan pengadilan yang bersangkutan”: b. Intervensi tidak mutlak adanya. Pihak ketiga yang berkepentingan cukup didengar sebagai saksi (yang sangat berkepentingan)⁶¹

Tidak Perlu Adanya Diktum Putusan Hakim Yang Menyatakan Agar Pihak-Pihak Tertentu (Baik Yang Diikutsertakan Pada Salah Satu Pihak maupun Yang Tidak) Untuk Mentaati Putusan Pengadilan Yang Bersangkutan Nalar adanya konsekuensi (karakteristik) ini ialah, sengketa TUN (administrasi) adalah sengketa hukum publik (hukum administrasi). Putusan hakim Peradilan Administrasi merupakan putusan hukum publik (mempunyai karakter hukum publik). Dengan demikian, putusan hakim Peradilan Administrasi berlaku bagi siapa saja, tidak hanya berlaku bagi para pihak yang bersengketa semata. Dengan demikian, berlainan dengan hukum acara perdata, yang pada

⁶¹Suparto Wijoyo, Op.Cit. h. 174

dasarnya siapa saja yang berkepentingan dengan suatu obyek sengketa (perkara) dapat ditarik menjadi pihak yang berperkara: tergugat. Dalam hukum acara Peradilan Administrasi hanya organ pemerintahan yang mengeluarkan surat keputusan yang menjadi Obyek. Sengketa saja yang dapat dijadikan pihak tergugat. Bagaimanakah menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PERATUN)? Pasal 1 angka 6 UU PERATUN menentukan. Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata ketentuan tersebut menjelaskan: Pertama, yang selalu menjadi pihak tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Namun, bukan semua Badan atau Pejabat TUN, melainkan hanya Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang disengketakan itu sendiri. Jadi, Badan atau Pejabat TUN yang tidak mengeluarkan KTUN yang disengketakan tidak dapat ditarik sebagai tergugat. Kedua, Badan atau Pejabat TUN dalam mengeluarkan KTUN harus berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya. Untuk memahami makna Pasal 1 angka 6 UU PERATUN tersebut, perlu ditelusuri konsep sumber kewenangan. Dalam literatur Hukum Administrasi, setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah.

Mahkamah Agung RI sendiri dalam JUKLAK No. 052/Td.TUN/III/1992 tanggal 24 Maret 1992 pada butir I angka 1 tentang “Siapa yang Harus Digugat”, dengan tegas telah menandakan: Untuk menentukan siapa yang harus digugat sehubungan dengan adanya wewenang pada jabatan TUN, maka harus diketahui terlebih dahulu apakah wewenang tersebut bersifat delegasi ataukah mandat, yang dapat diteliti sampai dengan selesainya masa pemeriksaan persiapan. Apabila bersifat mandat, maka yang harus digugat adalah jabatan TUN yang memberikan mandat. Sebaliknya, apabila bersifat delegasi, yang harus digugat adalah jabatan TUN yang menerima delegasi tersebut. Untuk mengetahuinya, harus dilihat dalam peraturan dasarnya.

Dalam hukum acara Peradilan Administrasi tidak diperlukan adanya penyebutan dalam suatu gugatan berupa: Tergugat I, Tergugat II, Turut Tergugat I, Turut Tergugat II, dan seterusnya sebagaimana dikenal dalam proses beracara perdata. Namun dalam praktik penyelesaian sengketa

TUN, ternyata masih banyak ditemukan model penyebutan dalam gugatan dengan pola acara perdata. Mahkamah Agung RI memandang perlu untuk menegaskan kembali siapa subyek gugatan dalam sengketa TUN, meskipun telah diatur jelas dalam UU PERATUN. Penegasan tersebut termuat dalam JUKLAK Mahkamah Agung RI No. 223/Td.TUN/X/1993 butir 1:

1. Tergugat dalam sengketa TUN adalah Badan/Pejabat TUN saja; sedangkan orang badan hukum perdata yang tidak melaksanakan tugas urusan pemerintahan hanya dapat ditempatkan sebagai pihak Tergugat dengan jalan intervensi, dan hal ini (dilakukan sebelum pemeriksaan saksi-saksi).
2. Dalam mengajukan gugatan yang tergugatnya terdiri dari beberapa pejabat TUN, tidak semua pejabat TUN yang terkait harus diajukan sebagai tergugat.
3. Untuk mengetahui apakah pelimpahan wewenang berupa mandat atau delegasi, sementara peraturan dasarnya tidak jelas, maka harus dilihat ciri-ciri formal pada surat keputusan yang bersangkutan. Hal ini berhubungan dengan adanya istilah-istilah yang belum baku (umpamanya a.n., u.b., dan lain-lain) dalam surat keputusan tersebut.

Intervensi Tidak Mutlak Adanya, Pihak Ketiga Yang Sangat Berkepentingan Cukup Didengar Sebagai Saksi

Dalam proses pemeriksaan sengketa TUN menurut UU PERATUN ternyata dimungkinkan adanya intervensi layaknya penyelesaian perkara perdata. Kalau dalam hukum acara perdata, intervensi perlu diatur karena sifat putusan peradilan perdata hanya berlaku bagi para pihak yang berperkara. Dalam hukum acara Peradilan TUN masalah intervensi tidak lazim diatur mengingat berlakunya asas “putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengingat bagi semua” (*erga omnes*). Kemungkinan adanya intervensi itu diatur pada Pasal 83 UU PERATUN:

- (1) Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa Hakim, dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, dan bertindak sebagai “
 - a. pihak yang membela haknya; atau

- b. peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dikabulkan atau ditolak Pengadilan dengan putusan yang dicantumkan dalam berita acara.
- (3) Permohonan banding terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat diajukan tersendiri, tetapi harus Bersama-sama dengan permohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok sengketa.

Penjelasan Pasal 83 UU PERATUN menyatakan:

Pasal ini mengatur kemungkinan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang berada di luar pihak yang sedang berperkara untuk ikut serta atau diikutsertakan dalam proses pemeriksaan perkara yang sedang berjalan, masuknya pihak ketiga tersebut dalam hal sebagai berikut:

- 1) Pihak ketiga itu dengan kemauan sendiri ingin mempertahankan atau membela hak dan kepentingannya agar ia jangan sampai dirugikan oleh putusan Pengadilan dalam sengketa yang sedang berjalan, untuk itu ia harus mengajukan permohonan dengan mengemukakan alasan serta hal yang dituntutnya. Putusan sela pengadilan atas permohonan tersebut dimasukkan dalam benta acara sidang. Apabila permohonan dikabulkan, ia di pihak ketiga akan berkedudukan sebagai pihak yang mandiri dalam proses perkara itu dan disebut penggugat intervensi.

Apabila permohonan itu tidak dikabulkan, maka terhadap putusan sela Pengadilan itu tidak dapat dimohonkan banding. Sudah tentu pihak ketiga tersebut masih dapat mengajukan gugatan baru di luar proses yang sedang berjalan asalkan ia dapat menunjukkan bahwa ia berkepentingan untuk mengajukan gugatan itu dan gugatannya memenuhi syarat.

Contoh: A menggugat agar keputusan Direktorat Jenderal Agraria yang berisi pencabutan sertifikat tanah atas namanya dinyatakan batal. Pencabutan tersebut dilakukan karena cara perolehan sertiilkat si A itu tidak melalui prosedur peraturan perundang-undangan yang berlaku. B yang mengetahui gugatan si A tersebut merasa berkepentingan untuk mempertahankan atau membela haknya karena ia merasa yang paling berhak atas tanah tersebut

sebagai ahil waris tunggal dari pewaris yang semua memiliki tanah itu.

- 2) Adakalanya masuknya pihak ketiga dalam proses perkara yang sedang berjalan karena permintaan salah satu pihak (penggugat atau tergugat). Di sini pihak yang memohon agar pihak ketiga itu diikutsertakan dalam proses perkara bermaksud agar pihak selama proses tersebut bergabung dengan dirinya untuk memperkuat posisi hukum dalam sengketanya. -

Contoh: A menggugat agar keputusan Direktur Jenderal Agraria yang berisi pencabutan sertifikat tanah atas namanya dinyatakan batal. A memperoleh sertifikat tersebut dengan jalan membeli tanah dari C. Oleh karena itu ia mengajukan permohonan agar C ditarik dalam proses bergabung dengannya untuk memperkuat posisi gugatannya. Kedudukan C dalam proses itu adalah penggugat II Intervensi.

A menggugat agar keputusan Direktur Jenderal Agraria yang berisi pencabutan sertifikat tanah atas namanya dinyatakan batal. Apabila tergugat ingin membuktikan alasan pencabutan sertifikat atas nama A, maka bukti yang harus diajukan tergantung pada hal-hal yang menjadi dasar pencabutan sertifikat tersebut.

JUKLAK Mahkamah Agung No. 224/Td.TUN/1993 tanggal 14 Oktober 1993 yang dirumuskan dalam Pelatihan Pemantapan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap III Tahun 1993 pada butir 4 menggariskan:

- a. Sebaiknya sebelum Hakim mengeluarkan penetapan dalam putusan sela yang bermaksud menarik pihak ketiga atas inisiatif Hakim, pihak yang bersangkutan perlu dipanggil lebih dahulu dan diberi penjelasan apakah ia bersedia masuk dalam perkara yang sedang diperiksa (cetak tebal dari penulis).
- b. Pihak ketiga (yang bukan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara) yang bergabung dengan pihak Tergugat asal seyogianya berkedudukan sebagai saksi yang menyokong Tergugat (cetak tebal dari penulis), karena ia mempunyai kepentingan yang paralel dengan Tergugat asal. Ia tidak dapat berkedudukan sebagai pihak Tergugat sesuai ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

- c. Pihak ketiga yang membela haknya sendiri harus mengajukan gugatan intervensi dan berkedudukan sebagai Penggugat Intervensi.
- d. Sebelum Majelis menolak atau mengabulkan permohonan gugatan intervensi, sebaiknya didengar juga tanggapan dari Penggugat dan Tergugat asal (cetak tebal dari penulis), apabila benar pihak ketiga yang mengajukan permohonan intervensi tersebut mempunyai kepentingan.
- e. Ditolak atau dikabulkannya permohonan intervensi tersebut harus dituangkan dalam putusan sela yang ditentukan dalam bentuk acara sidang sebagaimana ketentuan Pasal 83 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Oleh karena itu, perihal intervensi di bidang Peradilan Administrasi hendaklah diterapkan secara berhati-hati dan sedapat mungkin dihindari. Sayangnya, dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 hal ini tidak diperhatikan untuk dirumuskan secara jelas.

Dalam UU PERATUN juga terdapat pengaturan mengenai intervensi dalam pelaksanaan putusan. Pasal 118 UU PERATUN menentukan:

1. Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) berisi kewajiban bagi Tergugat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9), ayat (10), dan ayat (11), pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikutsertakan selama waktu pemeriksaan sengketa yang bersangkutan menurut ketentuan Pasal 83, dan ia khawatir kepentingannya akan dirugikan dengan dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dapat mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan tersebut kepada Pengadilan yang mengadili sengketa itu pada tingkat pertama.
2. Gugatan perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), hanya dapat diajukan pada saat sebelum putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu dilaksanakan, dengan memuat alasan-alasan tentang permohonannya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56. Terhadap permohonan perlawanan tersebut berlaku ketentuan Pasal 62 dan Pasal 63.

3. Gugatan perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dengan sendirinya mengakibatkan ditundanya pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut.

Dari ketentuan Pasal 118 UU PERATUN diketahui bahwa gugatan perlawanan timbul apabila pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikutsertakan selama proses pemeriksaan sengketa khawatir kepentingannya akan dirugikan. Untuk keperluan itu, ia dapat mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap kepada Pengadilan Tingkat Pertama yang memeriksa sengketa TUN tersebut. Gugatan perlawanan diajukan sebelum putusan tersebut dilaksanakan, dengan memuat alasan-alasan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 56 UU PERATUN.

Dalam proses pemeriksaannya, berlaku ketentuan Pasal 62 dan Pasal 63 UU PERATUN. Dengan demikian, pemeriksaan gugatan perlawanan dapat melalui rapat permusyawaratan dan pemeriksaan persiapan, bahkan dimungkinkan juga adanya pemeriksaan dengan acara singkat apabila terdapat “perlawanan” terhadap penetapan hasil rapat permusyawaratan. Namun, adanya gugatan perlawanan tidak secara otomatis menunda eksekusi.



BAB 4

PERKEMBANGAN KEWENANGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA

A. Pendahuluan

Kekuasaan dan wewenang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi dari setiap cabang kekuasaan; tanpa kekuasaan dan wewenang, organ dari cabang kekuasaan tidak akan berfungsi, oleh karena yang memberi ruh untuk dapat melakukan fungsinya adalah kekuasaan itu sendiri.¹ Fraseologi "kompetensi Peradilan" pada dasarnya merujuk pada konsep kewenangan/kekuasaan suatu badan peradilan untuk mengadili suatu perkara yang membedakan satu kewenangan badan peradilan dengan badan peradilan lainnya. Di negara kita, kekuasaan Kehakiman dilaksanakan selain oleh Mahkamah Konstitusi juga dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (MA) dan 4 (*empat*) lingkungan badan peradilan di

¹Menurut Montesquieu, dalam bukunya "*L'Esprit des Lois*" (1748), yang mengikuti jalan pikiran John Locke, membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu (i) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, (ii) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan, dan (iii) kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif. Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*). Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 13.

bawahnya yaitu: peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha Negara (TUN) (Pasal 24 ayat (2) UUD 1945). Ruang lingkup/kewenangan (kompetensi) meskipun tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 tetapi ihwal susunan, kedudukan, keanggotaan dan hukum acara badan-badan peradilan tersebut, sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 24A ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, diserahkan kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur lebih lanjut dengan undang-undang.²

Penggunaan istilah kewenangan, kompetensi, atau yurisdiksi untuk menunjuk kepada kekuasaan pengadilan sudah sangat lazim dipergunakan dalam kepustakaan hukum acara maupun penggunaannya dalam praktek peradilan. Istilah-istilah tersebut penggunaannya sering dipertukarkan (*interchangeable*) satu sama lain. Hal ini sesuatu yang wajar karena meskipun asal-usul ketiga istilah tersebut berbeda namun dalam perkembangannya menjadi kurang lebih sama. Dengan pendekatan kesejarahan (*historical approach*), dapat diketahui sejak era kerajaan Romawi, yaitu pada abad ke 3 (*tiga*), para ahli hukum profesional (*jurist*) telah menggunakan istilah *imperium* untuk kekuasaan dan *iurisdictio* untuk hakim.³ Pada awalnya *iurisdictio* dipergunakan untuk istilah yang berhubungan dengan otoritas hakim untuk memulihkan hukum sipil.⁴ Dalam perkembangannya istilah *iurisdictio* (bahasa Belanda *jurisdictie*) dipergunakan untuk menentukan wilayah atau daerah kekuasaan hukum dari pengadilan, baik yang menyangkut kekuasaan absolut maupun yang relatif. Sejalan dengan itu, glosarium *lexis nexis* mengartikan istilah "*jurisdiction*" sebagai kewenangan atau kekuasaan pengadilan untuk memutuskan perselisihan di antara para pihak, serta wilayah hukum di mana kewenangan hukum pengadilan berlaku: "*Jurisdiction means both the authority or power of the court to determine a dispute between parties as well as the territory over which the legal authority of a court extends*".⁵

²Lihat putusan MK No. 77/PUU-XXIII/2025 tanggal 3 Juli 2025, hlm. 51

³Rowe & Scholfield, *The Cambridge History of Greek and Roman Political*, diterjemahkan oleh Aris Ananda, Setyo heranto, Tri Wibowo (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2001), 743.

⁴*Ibid*, 750.

⁵<https://www.lexisnexis.co.uk/legal/glossary/jurisdiction> diakses 13 Agustus 2025.

Dilihat dari aspek etimologis istilah kompetensi berasal dari bahasa Latin yaitu dari kata *competentia* (wewenang),⁶ kemudian diserap ke dalam bahasa Inggris menjadi: *competence*. Istilah kompetensi memiliki sinonim dengan kekuasaan (*the power*), hak (*rights*) atau yuridiksi (*jurisdiction*) termasuk dengan istilah wewenang atau kewenangan “*authority*” (bahasa Inggris) dan “*bevoegdheid*” (bahasa Belanda). Istilah *authority* dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai *legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.⁷ Secara lebih spesifik, istilah “*bevoegdheid*” dalam hukum Belanda, menurut Phillipus M. Hadjon digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “*wewenang*” selalu digunakan dalam konsep hukum publik.⁸ Sebagaimana dikutip Hadjon dari F.A.M. Stroink, ditinjau dari aspek hukum tata negara dan hukum administrasi, konsep wewenang mempunyai kedudukan yang sangat penting dan fundamental.⁹ Hal ini berkaitan dengan esensi hukum publik yang pada dasarnya bertujuan mengatur bagaimana pembatasan kekuasaan (kewenangan) dari setiap pemangku kewenangan negara/administrasi. Dalam konteks hukum administrasi, berdasarkan kewenangan inilah pemerintah memiliki keabsahan (legalitas) secara yuridis untuk melakukan berbagai tindakan hukum (*rechtshandelingen*), dan berdasarkan kewenangan itu pula muncul prinsip pertanggung-jawaban pemerintah; *niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig is zijn ofzander dat of die uitaefening controle bestaan* (tidak seorang pun dapat melaksanakan kewenangan tanpa memikul kewajiban tanggung-jawab atau tanpa ada pelaksanaan pengawasan). Dengan kata lain: *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*.¹⁰

⁶K. Prent, J. Adisubrata, W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Latin-Indonesia* (Jakarta: Kanisius, 1969), 160.

⁷Henry Campbell Black. *Black’s Law Dictionary*, (Saint Paul, Minnesota: West Publishing, 1990), 133-

⁸Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hlm. 1.

⁹*Ibid*, 1.

¹⁰Ridwan sebagaimana mengutip A.D. Belinfante, lihat selengkapnya Ridwan, “*Pertanggung-jawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*”, Jurnal Hukum. No. 22 Vol 10. Januari 2003, 28.

Tetapi, kamus istilah hukum Fockema Andreae Belanda-Indonesia buah karya N. E. Algra, *et.al* secara tajam membedakan istilah *bevoegdheid* (*competentie*) dalam arti wewenang dengan *macht* dalam arti kekuasaan. Dalam hal ini, penggunaan istilah *bevoegdheid* menunjuk kepada wewenang pengadilan yang bersifat absolut maupun wewenang relatif,¹¹ sedangkan untuk istilah *macht* dikaitkan dengan istilah *rechterlijk* menunjuk kepada kekuasaan kehakiman dalam arti keseluruhan badan-badan resmi kehakiman dan para pejabat pengadilan yang menjadi bagian dari fungsi kehakiman, sebagai bagian dari ketatanegaraan, dan pelaksanaannya.¹² Berdasarkan diferensiasi tersebut maka istilah *macht* maknanya lebih luas jika dibandingkan dengan *bevoegdheid* (*competentie*). Sejalan dengan itu, menurut S.F. Marbun,¹³ kompetensi berbeda dengan wewenang. Wewenang diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis diartikan bahwa wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.¹⁴ Lebih lanjut lagi, dikemukakan olehnya bahwa kompetensi merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechts-bevoeg-heidheden*), misalnya wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya tetap berada di tangan menteri.¹⁵ Demikian juga dalam perspektif sosiologi, Soeryono Soekanto membedakan antara kekuasaan dan wewenang, kekuasaan adalah setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau pengakuan dari masyarakat.¹⁶ Dapat disimpulkan di dalam kekuasaan ada wewenang, wewenang memerlukan dukungan atau pengakuan dari masyarakat.

¹¹N.E. Algra, *et al*, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda-Indonesia*, (Jakarta: Binacipta, 1983), hlm. 51. lihat pula Martin Basiang dalam *The Contemporary Law Dictionary First Edition* (Jakarta: Red & White Publishing, 2009), hlm. 34, lihat pula Sugeng Riyanto, Mutiara Putri, and Lili Suratminta, *Bahasa Belanda sebagai Bahasa Sumber* (Jakarta: Erasmus Taal Centrum, 1998), 282.

¹²*Ibid.*, 283.

¹³S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), 123.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵*Ibid.*-

¹⁶Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta, Rajawali Pers, 1988), 79-80.

Sedangkan dalam konteks dunia peradilan di negara kita, ada beberapa cara untuk mengetahui kompetensi suatu badan peradilan (dalam konteks MA dengan empat lingkungan peradilan di bawahnya) yaitu: (a) Kompetensi dapat dilihat dari pokok sengketa: perkara pidana dan perkara perdata merupakan kompetensi absolut peradilan umum; (b) Kompetensi dapat dilihat dari subyek hukum berperkara: perkara pidana militer (mutatis mutandis perkara tata usaha militer) merupakan kompetensi peradilan militer; kompetensi perkara perdata Islam merupakan kompetensi Peradilan Agama; (c) Kompetensi dapat dilihat dari kombinasi pokok sengketa dengan subyek berperkara.

Sengketa TUN (administrasi pemerintahan) merupakan kompetensi absolut Peradilan TUN. Sengketa TUN itu identik sebagai sengketa antara warga masyarakat dengan badan/pejabat TUN (citizen versus administration) walaupun tidak tertutup kemungkinan dalam sengketa TUN terjadi antara sesama badan/pejabat TUN bersengketa (administration versus administration).¹⁷

B. Kompetensi Absolut Peradilan TUN

Telah disebutkan di atas, bahwa kedudukan Peradilan TUN sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, merupakan sebuah cabang (lingkungan) peradilan yang berdiri sendiri, terpisah dari peradilan umum, peradilan militer dan peradilan agama.¹⁸ Peradilan TUN berpuncak pada MA sebagai pengadilan negara tertinggi.¹⁹ Secara

¹⁷Sengketa TUN antara warga masyarakat dengan Badan/Pejabat TUN itu dalam klasifikasi Sjachran Basah dikelompokkan sebagai sengketa ekstern sedangkan sengketa TUN antara sesama Badan/Pejabat TUN dikelompokkan sebagai sengketa intern—Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cetakan Ketiga (Bandung: Alumni, 1997), 211. Sedangkan, menurut Indroharto terdapat tiga unsur pokok dari Peradilan TUN yakni (1) hakim yang secara khusus diangkat; (2) yang menjadi objek sengketa selalu sengketa TUN; (3) kekhususan para pihak yang bersengketa yakni antara pihak swasta dengan pihak penguasa. Indroharto, *Beberapa Pasal Dari Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, dalam P.J.J. Sipayung (Editor), *Pejabat Sebagai Calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku Kesatu, (Jakarta: C.V. Sri Rahayu, 1989), 116.

¹⁸Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU. No. 48 Tahun 2009 (LNRI Tahun 2009 No. 157, TLN No. 5076). Ps. 18.

¹⁹Di beberapa negara, peradilan administrasi merupakan organisasi kekuasaan kehakiman yang terpisah dari badan peradilan umum seperti di Prancis atau Belgia maupun di negara lainnya, dimana peradilan administrasi berpuncak pada

konstitusional, maupun secara organisatoris-hirarkis dan struktural, Peradilan TUN bukanlah sebagai organ pengadilan khusus. Kriteria pengadilan khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah MA yang diatur dalam undang-undang. Artinya, pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah MA. Yang termasuk “pengadilan khusus” antara lain adalah Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM), Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) dan Pengadilan Perikanan yang masing-masing pengadilan tersebut berada di lingkungan Peradilan Umum. Sedangkan, Pengadilan Pajak merupakan satu-satunya pengadilan khusus di lingkungan Peradilan TUN.²⁰

Pemahaman tentang kompetensi absolut merupakan prasyarat dasar bagi hakim dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara. Prasyarat seperti ini sama mendasarnya bagi pihak berperkara, dimana sebelum berperkara di Peradilan TUN, para pencari keadilan (*justiciabelen*) harus benar-benar memahami apakah yang bersangkutan memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk berperkara di Peradilan TUN atau tidak?. Sebaliknya, hakim wajib menyatakan tidak berwenang secara absolut (eksepsi kompetensi absolut) jika perkara yang diajukan ternyata bukan kewenangannya, dengan atau tanpa eksepsi dari pihak tergugat. Artinya sekalipun tidak dipersiapkan tergugat, namun apabila hakim mengetahui bahwa perkara yang ditanganinya bukan

lembaga *Conseil d'État*. Sistem peradilan administrasi di Prancis yang terpisah sama sekali dari struktur organisasi peradilan umum, disebut sebagai sistem *duality of jurisdiction*, yaitu adanya peradilan biasa (umum) (*jurisdiction judiciaire*) di satu sisi, dan di sisi lain ada peradilan administrasi (*jurisdiction administrative*):

²⁰Putusan MK No. 26/PUU-XXI/2023 menegaskan kedudukan Pengadilan Pajak secara penuh berada di bawah naungan MA. Menurut MK, sejak 2004, terdapat 4 (*empat*) lingkungan peradilan yang diakui di Indonesia: Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan TUN, dan Peradilan Militer. Dengan demikian, pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam dan melekat pada salah satu dari lingkungan peradilan tersebut. Sehingga, sejak saat itu Pengadilan Pajak dikategorikan sebagai Pengadilan Khusus yang termasuk dalam lingkungan Peradilan TUN di bawah MA. Dalam pertimbangan putusan MK tersebut, memberi jangka waktu paling lambat 31 Desember 2026 untuk menyatukan kewenangan pembinaan Pengadilan Pajak dalam satu atap di bawah MA.

kewenangannya, maka ia karena jabatannya (*ambtshalve; ex officio*) wajib menyatakan bahwa Pengadilan tidak berwenang mengadili sengketa yang bersangkutan (Pasal 77 UU ayat (1) Peradilan TUN). Sekalipun ketentuan membolehkan hakim segera menghentikan suatu perkara yang nyata-nyata bukan kewenangannya (*vide* Pasal 77 ayat (1) dan (3) UU Peradilan TUN) namun dalam praktik eksepsi tentang kompetensi absolut akan diputus bersama dengan putusan akhir (*end vonnis*). Ini artinya sekalipun suatu putusan pengadilan menyatakan tidak berwenang mengadili suatu perkara karena tidak sesuai dengan kompetensi absolutnya namun putusan tersebut tetap akan melewati proses jawab-jinawab dan pembuktian terlebih dahulu sampai akhirnya hakim bermusyawarah dan memutuskan dalam putusan akhirnya. Dengan kata lain, sampai sejauh ini, belum pernah ditemukan suatu kondisi dimana hakim langsung menghentikan proses persidangan atau pemeriksaan perkara dengan menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) karena perkara yang diperiksa bukan kewenangan Peradilan TUN, dengan atau tanpa adanya eksepsi kompetensi absolut.

Sebagian pihak menilai seharusnya eksepsi kompetensi absolut sudah tidak dapat diajukan jika suatu perkara telah dinyatakan lolos dismissal proses²¹ dan baru-baru ini ada pihak yang memohon kepada MK agar eksepsi kompetensi absolut *vide* pasal 77 UU Peradilan TUN hanya dapat diajukan pada tahap pemeriksaan di tingkat pertama dan banding, namun MK menolak permohonan dimaksud dengan pertimbangan antara lain sebagai berikut:

"Oleh karena itu, berkenaan dengan petitum para Pemohon yang memohon agar kata "eksepsi" dimaknai "hanya pengadilan tata usaha negara dan/ atau pengadilan tinggi tata usaha negara yang mengemban wewenang memeriksa, mengadili, dan memutus eksepsi perkara tata usaha negara", menurut Mahkamah petitum a quo adalah petitum yang membatasi upaya hukum dalam suatu sengketa peradilan tata usaha negara. Sebab, selain membatasi wewenang pengadilan banding juga wewenang Mahkamah Agung sebagai judex juris dalam memeriksa dan memutus permohonan kasasi. Selain itu, menghilangkan penilaian eksepsi oleh Mahkamah

²¹Lihat Hendri Darma Putra dan Gunawan, "Efisiensi Peradilan Tata Usaha Negara Kaitannya Dengan Eksepsi Lain Selain Eksepsi Kewenangan Pengadilan Diputus Bersama-Sama Dengan Pokok Sengketa", *Unnes Law Review* Vol. 7, No. 1, September 2024, DOI: <https://doi.org/10.31933/unnesrev.v7i1>.

Agung sebagaimana yang diinginkan para Pemohon sama artinya dengan menghilangkan akses untuk mendapatkan keadilan (access to justice). Dengan demikian, dalil para Pemohon yang menyatakan kata “eksepsi” dalam norma Pasal 77 UU 5/1986 menyebabkan panjangnya tahap pemeriksaan suatu perkara tata usaha negara sehingga tidak dapat mewujudkan peradilan yang sederhana, cepat, dan berbiaya ringan adalah dalil yang tidak beralasan menurut hukum”.²²

Dalam kenyataannya, memang meskipun Badan/Pejabat TUN dapat digugat di Peradilan TUN, namun tidak semua tindakan atau keputusannya dapat diadili oleh Peradilan TUN.²³ Irisan atau titik singgung kewenangan Peradilan TUN dengan badan peradilan lain sangat cair dalam beberapa kondisi (*legal grey area*) seperti dalam bidang pertanahan dan/atau perkara tindakan faktual, dan dalam beberapa hal di kedua isu tersebut (*border cases*) permasalahan persinggungan kewenangan antara Peradilan TUN dan Peradilan Umum sulit ditentukan batas-batasnya. Misalnya, dalam sengketa pertanahan bisa saja yang digugat memang suatu sertipikat hak atas tanah sebagai suatu keputusan TUN di bidang pertanahan, namun apabila dikaji dan dicermati secara seksama, ternyata esensi sengketanya adalah menyangkut perselisihan kepemilikan yang penyelesaian sengketanya tunduk ke dalam rezim hukum perdata. Kondisi ini mengisyaratkan bahwa di dalam *law in concreto* proses penegakan hukum tidaklah dapat dilihat secara serba hitam putih. Titik singgung kewenangan antar badan peradilan bukan khas spesifik kekuasaan kehakiman di Indonesia saja. Prancis memiliki *Tribunal des Conflits* untuk mengatasi konflik yuridiksi antar peradilan seperti ini.²⁴ Fungsi seperti ini di negara kita diemban oleh MA.

Secara normatif, kompetensi absolut Peradilan TUN di tingkat pertama adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan

²²Putusan MK No. 77/PUU-XXIII/2025 tanggal 3 Juli 2025, hlm. 57

²³Marbun, *Loc. Cit.*, 217.

²⁴Apabila terjadi sengketa yuridiksi antara badan peradilan umum dan badan peradilan administrasi, maka hal tersebut akan diperiksa dan diputus oleh suatu lembaga peradilan kolegiel yang disebut dengan *Tribunal des Conflicts*. Mahkamah tersebut terdiri dari 3 (*tiga*) orang hakim agung dari *Cour de Cassation* dan 3 (*tiga*) orang anggota *Conseil d'État*, ditambah dengan 2 (*dua*) orang anggota pengganti yang masing-masing diambil dari *Cour de Cassation* dan *Conseil d'État*. John Bell & Francois Lichere, *Contemporary French Administrative Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), 150.

sengketa TUN (Pasal 50 UU. Peradilan TUN). Sedangkan kompetensi Peradilan TUN di tingkat Pengadilan Tinggi TUN adalah: (1) Memeriksa dan memutus sengketa TUN di tingkat banding; (2) Memeriksa dan memutus sengketa TUN di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antar PTUN di dalam daerah hukumnya; dan (3) Memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa TUN sebagaimana dimaksud oleh Pasal 48 UU. Peradilan TUN. Selanjutnya, kompetensi Peradilan TUN di tingkat MA adalah mengadili sengketa TUN dalam tahap kasasi dan peninjauan kembali (pasal 131 dan 132 UU Peradilan TUN) dan sebagai pengadilan tingkat kedua dalam sengketa-sengketa TUN khusus (sengketa informasi publik, sengketa terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan sengketa pemilu legislatif anggota DPR/D dan anggota DPD dsb).

C. Kompetensi Relatif Peradilan TUN

Kompetensi relatif adalah kompetensi pengadilan ditentukan berdasarkan wilayah hukum yang menjadi wilayah kewenangannya. Suatu pengadilan berwenang memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak yang bersengketa berdomisili/berkediaman di wilayah hukumnya.

Dalam konteks sengketa TUN, gugatan sengketa TUN diajukan kepada Pengadilan TUN yang berwenang yang meliputi tempat kedudukan Tergugat (Pasal 54 UU Peradilan TUN). Apabila Tergugat lebih dari satu Badan/Pejabat TUN dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan/Pejabat TUN.²⁵ Dalam hal tempat kedudukan Tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman Penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan

²⁵ Adakalanya subyek tergugat lebih dari satu pihak yang tempat kedudukannya berada dalam propinsi yang berbeda antara satu dengan yang lain. Dalam kondisi ini, gugatan dapat diajukan di salah satu tempat kedudukan Tergugat. Misalnya Menteri ATR/Kepala BPN sebagai Tergugat I dan Kepala Kanwil Badan Pertanahan Propinsi Banten sebagai Tergugat II, maka secara kasuistis, gugatan dapat diajukan di PTUN Jakarta atau PTUN Serang, menyesuaikan tempat kedudukan salah satu Tergugat dalam kasus konkret.

yang bersangkutan. Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa TUN yang bersangkutan yang diatur dengan peraturan pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat. Selanjutnya, apabila Penggugat dan Tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan ke PTUN di Jakarta. Apabila Tergugat berkedudukan di dalam negeri dan Penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan Tergugat.

PTUN berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota (Pasal 6 ayat (1) dan (2) UU Peradilan TUN), dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota. Sedangkan Pengadilan Tinggi TUN berkedudukan di ibukota Provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi. Namun, dalam kenyataan prakteknya wilayah PTUN justru meliputi propinsi atau beberapa propinsi, sedangkan Pengadilan Tinggi TUN wilayah hukumnya meliputi gabungan beberapa propinsi atau meliputi regional wilayah tertentu. Dengan kata lain, wilayah hukum PTUN tidak hanya meliputi satu wilayah kabupaten atau kota tetapi lebih luas lagi meliputi satu wilayah propinsi, bahkan lebih dari satu propinsi seperti terjadi pada PTUN Makassar, PTUN Samarinda, PTUN Jayapura, PTUN Ambon.²⁶ Sampai bulan Agustus tahun 2025 ini, dari 38 propinsi di Indonesia, hampir di setiap Propinsi telah berdiri PTUN, kecuali di beberapa propinsi hasil pemekaran seperti Sulawesi Barat, Kalimantan Utara, Maluku Utara, Papua Barat, Papua Selatan, Papua Tengah,

²⁶Wilayah hukum setiap PTUN yang sangat luas menjadi tantangan tersendiri bagi Peradilan TUN khususnya dalam rangka mewujudkan peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan, serta akses terhadap keadilan (*access to justice*) bagi masyarakat. Mengatasi tantangan ini, program sidang keliling (atau sidang di luar pengadilan) diharapkan menjadi salah satu solusi guna mengatasi hambatan jarak dan kesulitan untuk mengakses keadilan bagi masyarakat pencari keadilan. Lihat konsiderans Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Militer Dan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor: 80/Djmt/Kep/Ot.01.1/V/2024 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Sidang Di Luar Gedung Pengadilan Di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Sidang di Luar Gedung Pengadilan merupakan salah satu layanan hukum bagi masyarakat tidak mampu sebagaimana diatur dalam Perma No. 1/2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan. Layanan Sidang di Luar Gedung Pengadilan bertujuan untuk memberikan kemudahan pelayanan kepada masyarakat pencari keadilan dalam mendapatkan pelayanan hukum, khususnya bagi setiap warga negara yang tidak mampu atau sulit menjangkau lokasi kantor Pengadilan karena hambatan biaya atau hambatan fisik atau hambatan geografis.

Papua Pegunungan, Papua Barat Daya. Saat ini sedang diwacanakan pembentukan PTUN di Sulawesi Barat dan PTUN di Kalimantan Utara.

D. Sekilas Pandang Perkembangan Kewenangan Peradilan TUN

Menjelang empat dekade perjalanan Peradilan TUN (1991 s/d sekarang), kompetensi absolut Peradilan TUN berkembang secara dinamis, kompleks dan di beberapa hal berlangsung sangat problematis—antara lain misalnya menyangkut pembagian batas yuridiksi dengan lembaga lain: Peradilan Umum dan/atau Ombudsman.

Sejak ditandatangani Presiden Soeharto pada tanggal 14 Januari 1991, maka UU No. 5/1986 Tentang Peradilan TUN *"dinyatakan mulai diterapkan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini"*.²⁷ Beberapa bulan sebelumnya, Presiden juga telah menandatangani Keppres Tentang Pembentukan PTUN yang berkedudukan di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang (Makassar)²⁸. Tentu saja sejarah pergulatan ide pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan Administrasi) sudah berlangsung jauh sebelum tahun 1991. Sejarah mencatat pada tahun 1948 telah mencuat gagasan hukum tentang pembentukan suatu Peradilan Administrasi dalam sistem hukum nasional kita walaupun kemudian baru secara normatif eksis pada tahun 1970, yakni ketika untuk pertama kali hadir undang-undang yang menyebutkan Peradilan TUN sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman.²⁹

Evolusi kewenangan Peradilan TUN dari sejak awal berdiri hingga eksis sampai sekarang dapat dilihat perbedaannya dari ilustrasi sederhana sebagai berikut: dua atau tiga dasawarsa lalu, dan masa-masa

²⁷Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1991 Tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Ps. 2.

²⁸Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang.

²⁹UU. Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 14/1970 kemudian diubah dengan disahkannya UU. No. 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, setelah itu diubah lagi dengan UU. No. 48/2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Indonesia (6), *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU. No. 48 Tahun 2009 (LN Tahun 2009 No. 157, TLN No. 5076).

sebelum itu, bagi para praktisi dan akademisi (termasuk mahasiswa fakultas hukum) mungkin sudah merasa akan cukup sekadar berbekal UU Peradilan TUN ketika akan memahami seluk beluk lingkup kompetensi absolut Peradilan TUN. Namun kini situasinya sudah jauh lebih kompleks: sejumlah norma hukum baik peraturan perundang-undangan (*hard law*) maupun putusan badan peradilan termasuk sejumlah peraturan internal (*soft law*) dari MA harus dijadikan bahan acuan integral untuk memahami lingkup kompetensi Peradilan TUN. Fenomena ini dimulai sekitar dua dekade lalu, sejak dimulainya transformasi kewenangan Peradilan TUN diluar cakupan UU Peradilan TUN. Yakni, sejak berlakunya UU No. 14/2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) yang mulai efektif berlaku sejak tahun 2010 silam, maka pengaturan kompetensi dan hukum acara Peradilan TUN tidak lagi hanya bersumber dari UU Peradilan TUN.³⁰ Lahirnya UU KIP tersebut menandai mulai berkembangnya ketentuan hukum acara sektoral di luar UU Peradilan TUN. Sengketa TUN dalam peraturan sektoral tersebut lazim disebut sebagai sengketa TUN khusus—kendati kategorisasi seperti ini sesungguhnya sangat problematis dan memiliki ambiguitas tersendiri. Dengan kata lain untuk memahami bagaimana perkembangan kewenangan Peradilan TUN mutakhir—meskipun istilah perkembangan ini tidak serta merta mengindikasikan proses linear yang progresif karena dalam beberapa hal justru bersifat regresif—semua norma hukum yang menentukan lingkup kewenangan Peradilan TUN perlu dikaji secara cermat dan mendalam. Tujuan akhirnya tentu untuk memastikan akses kepada keadilan administratif (*administrative justice, administrativjustiz*) di negara kita apakah memang sudah berjalan sebagaimana seharusnya atau tidak?.

E. Pasang Surut Kompetensi Absolut Peradilan TUN

1. Periode Pembatasan Kompetensi Absolut.

Kewenangan Peradilan TUN berdasarkan UU Peradilan TUN *an sich* bersifat sangat terbatas (*limited*), sempit (*minor*) dan sangat partikular (*particular*). Dikatakan terbatas karena kewenangan aslinya (*original jurisdiction*) hanya mengadili keputusan TUN yang bersifat konkret-

³⁰Lihat lebih lanjut Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Keterbukaan Informasi di Pengadilan*, Perma No. 2 Tahun 2011.

final dan individual. Lalu dikatakan sempit karena terdapat berbagai pengecualian (*exemption*) kriteria keputusan TUN yang dapat dijadikan sebagai objek sengketa *vide* Pasal 2, Pasal 48, Pasal 49 dan Pasal 62 UU Peradilan TUN. Dikatakan partikular karena pengujian hanya menjangkau jenis keputusan yang bersifat konstitutif, tidak termasuk keputusan deklaratif—keputusan jenis seperti ini akan lebih sesuai dipersoalkan menurut karakteristiknya melalui forum lain, misalnya melalui upaya hukum ke peradilan umum.³¹

Diluar pengecualian karakteristik sengketa TUN secara alamiah, pembatasan dan/atau pengecualian objek sengketa TUN secara intensional (*by design*) dari pembuat undang-undang seperti dimaksud di atas memang merefleksikan politik hukum pembentukan Peradilan TUN pada era Orde Baru. Dalam hal ini, hukum sebagai *political instrument* setidaknya tercermin dari naskah persiapan pembentukan UU Peradilan TUN yang dibuat oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada tahun 1980, yakni dengan merekomendasikan agar kewenangan Peradilan TUN pada tahap awal dibatasi hanya mengurus sengketa kepegawaian:³²

“Dalam tahap permulaan, kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara itu cukup mengenai sengketa-sengketa Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian terlebih dahulu, sedangkan sengketa-sengketa Tata Usaha Negara di bidang lainnya untuk sementara masih tetap ditangani oleh badan-badan yang sudah berfungsi pada saat ini sebagaimana adanya, dan secara bertahap/berangsur-angsur akan dimasukkan kedalam kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara sesuai dengan apa yang sudah ditentukan dalam perundang-undangan. (melalui ‘uitvoerings wetten’)”

Sejalan dengan itu, A.A. Baramuli, Ketua Panitia Khusus RUU Peradilan TUN, secara eksplisit memang mendesain perkembangan Peradilan TUN direncanakan secara bertahap atau gradual. Pilihan politik hukum seperti ini tentu bisa dimaklumi dalam lanskap rezim kekuasaan Orde Baru. Desain awalnya adalah kompetensi Peradilan

³¹Perbedaan keputusan deklaratif dengan keputusan konstitutif, misalnya penetapan pemenang lelang, sekalipun dituangkan dalam keputusan administrasi proses akhirnya namun keputusan ini sifatnya deklaratif karena dasarnya bersumber dari tindakan multilateral para pihak dalam proses lelang yang bersifat konstitutif, artinya pemenang lelang bukan didasarkan tindakan unilateral panitia lelang.

³²Chairani A. Gani dkk, *Naskah Penyusunan Dalam Bidang Kodifikasi Hukum Administrasi*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1980), 28.

TUN dirumuskan sempit untuk tahap penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dalam kurun waktu sampai selesainya Repelita V (1989/1994), alasannya pemerintah dinilai memerlukan kerangka pembangunan yang jelas dan kokoh agar siap tinggal landas dalam Repelita VI (1994/2000). Rencana selanjutnya baru dalam strategi pembangunan jangka panjang ke II 1994 sampai dengan 2020, dua puluh lima tahun, penyelenggaraan pemerintahan dapat memperluas pengertian kompetensi absolut Peradilan TUN dan dapat membuat atau menyempurnakan UU Peradilan TUN.³³ Sejarah kemudian mencatat bahwa rencana kebijakan pemerintahan Orde Baru mengelola kewenangan Peradilan TUN secara gradual seperti itu ternyata tidak pernah terwujud. Roda kehidupan bernegara ternyata melesat bergerak diluar bayangan penguasa.

Sejak era Reformasi, stelsel perlindungan hukum berkembang seiring hadirnya berbagai lembaga baru. Jika pada masa Orde Baru, kedudukan Peradilan TUN memiliki kekuatan simbolik tunggal sebagai pengawal negara hukum, namun setelah era reformasi, Peradilan TUN bukan lagi sebagai aktor utama pengawal negara hukum (*the guardian of the rule of law*). Lembaga-lembaga baru seperti Mahkamah Konstitusi dan sejumlah *state auxiliary organ*, termasuk tetapi tidak terbatas Komisi Ombudsman, kemudian bermunculan seperti jamur di musim hujan, dalam rangka menyokong tegaknya cita-cita negara hukum dan demokrasi.

Setelah era reformasi, UU Peradilan TUN telah dua kali diamandemen dan secara terselubung diubah secara radikal oleh kehadiran UU No. 30/2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP).³⁴ Lanskap ketatanegaraan berubah, tuntutan supremasi hukum dan *good governance* menjadi kata kunci terpenting dalam penyelenggaran birokrasi modern pasca reformasi. Namun ruh dan karakteristik UU Peradilan TUN masih belum sepenuhnya lepas dari bayang-bayang

³³A.A. Baramuli, *Pemikiran dan Harapan Tentang Negara Hukum*, (Denpasar, Pustaka Manikgeni, 1997), 55. A.A. Baramuli merupakan Ketua Panitia Khusus RUU Peradilan TUN, disamping Ketua Panitia Khusus dan Panitia Kerja Pembahasan UU. No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung dan UU. No. 2/1985 tentang Peradilan Umum.

³⁴Yodi Martono Wahyunadi. *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Ringkasan Disertasi, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti, 2016), 26.

warisan hukum represif-otoritarian apabila menggunakan sudut pandang Philippe Nonet & Philip Selznick menyangkut satu dari sekian karakteristik dasar hukum. Sejalan dengan itu, Stewart Fenwick mengemukakan: “*There are significant differences between the conditions that brought about Indonesia’s system of administrative justice in the 1980s, and the newer judicial review process 20 years later*”.³⁵

Menurut Prof. Philipus M. Hadjon, pada masa Orde Baru, stelsel perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia terdiri dari tiga lembaga, yaitu: (a) Peradilan TUN menurut UU No. 5/1986 (termasuk—Peradilan Militer Khusus untuk menangani keputusan TUN bidang militer); (b) Upaya Administratif; (c) Peradilan Umum (UU No. 2/1986 jo. UU No. 5/1986).³⁶ Lebih lanjut menurut Hadjon, formulasi UU No. 5/1986 merefleksikan pilihan peradilan administrasi khusus sebagai bentuk kelembagaan peradilan TUN. Disebut sebagai peradilan administrasi khusus karena kompetensinya hanya dibatasi pada obyek sengketa atas keputusan TUN yang lebih sempit dari definisi *beschikking* seperti yang dikenal di dalam *Wet Algemene Rechtspraak Overheidsbeschikkingen* (AROB) Belanda ketika itu. Artinya, keputusan TUN (versi UU No. 5/1986) hanya membatasi pada tindakan hukum TUN bukan sebagaimana *beschikking* yang ruang lingkupnya dalam konteks hukum publik (hukum administrasi).³⁷ Senada dengan Hadjon, Maftuh Effendi

³⁵Stewart Fenwick, dalam Tom Ginsburg and Albert H.Y. Chen, *Administrative Law and Governance In Asia, Comparative perspectives*, (New York: Routledge law in Asia Series, New York, 2009), 159.

³⁶Philipus M. Hadjon, “*Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”, dalam Bagir Manan (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewigino, S.H.* (Jakarta: Gaya Media Pratama Jakarta, 1996), 83-84. Di sisi lain, Prof. Paulus E. Lotulung menambahkan Peradilan Khusus seperti Pengadilan Pajak bersama Pengadilan Umum dalam bagian huruf (c) dari skema Prof. Hadjon tersebut di atas. Selengkapnya lihat Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah* (Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 1986), 105-106.

³⁷Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.* Lihat juga Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara)*, Ed. 2, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005) 11. Menurut Prof. Philipus M. Hadjon sebagaimana disitir oleh Victor Yaved Neno mengemukakan agar kompetensi absolut peradilan TUN perlu diantisipasi perluasannya mengingat seharusnya semua sengketa TUN maupun sengketa hukum publik harus diserahkan pada satu kekuasaan peradilan yang menangani sesuai UU. Kekuasaan Kehakiman. Victor Yaved Neno. *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), 105.

menilai rumusan definisi keputusan TUN sebagai objek sengketa TUN, dikaitkan dengan sejumlah pembatasan-pembatasan objek sengketa TUN lainnya, mengakibatkan “super khususnya” eksistensi Peradilan TUN versi UU Peradilan TUN (dulu).³⁸

Berbeda dengan Hadjon, sebagaimana diuraikan di atas, W. Riawan Tjandra menyatakan UU Peradilan TUN memiliki kompetensi absolut yang bersifat umum. Alasannya, semua jenis sengketa TUN sejauh memenuhi kriteria kompetensi absolut Peradilan TUN *vide* Pasal 1 angka 9 dengan limitasi Pasal 2 dan Pasal 48 UU Peradilan TUN merupakan kewenangan absolut dari Peradilan TUN.³⁹

Dalam disertasinya, Kadar Slamet, mengkritisi terbatasnya wewenang mengadili Peradilan TUN melakukan kontrol segi hukum terhadap tindakan pemerintahan berdampak pada: (1) Penyelenggaraan peradilan tidak dapat secara konsisten menerapkan asas pemisahan wewenang mengadili pada empat lingkungan peradilan di bawah MA sehingga mereduksi esensi atau hakikat peradilan administrasi. Sehingga berakibat kesenjangan (*gap*) antara hal yang seharusnya ada (*das sollen*) pada eksistensinya sebagai sistem umum peradilan administrasi dengan realita (*das sein*) pada eksistensi kewenangannya yang terbatas; (2) Terdapat multi yuridiksi badan peradilan yang berwenang mengadili tindakan pemerintahan melalui penegakan hukum yang berbeda-beda; (3) Kontrol hukum terhadap tindakan pemerintahan oleh badan peradilan tidak komprehensif; (4) Menyulitkan hakim peradilan administrasi di dalam menegakan hukum dan keadilan dalam rangka mewujudkan fungsi jaminan perlindungan hukum terhadap pencari keadilan dari dampak tindakan pemerintahan; (5) Tidak optimalnya, fungsi jaminan perlindungan hukum oleh peradilan administrasi terhadap warga negara atas dampak tindakan pemerintahan.⁴⁰

³⁸Maftuh Effendi, “Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia Suatu Pemikiran Ke Arah Perluasan Kompetensi Pasca Amandemen Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara”, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, (Vol. 3 No. 1, 2014), 30.

³⁹W. Riawan Tjandra. *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya, 2009), 1.

⁴⁰Kadar Slamet. *Perluasan Wewenang Mengadili Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan*. Ringkasan Disertasi Doktor, (Bandung: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana, Universitas Katolik Parahyangan, 2013), 52

Dengan kata lain, keterbatasan kompetensi absolut Peradilan TUN pada dua dasawarsa keberadaan Peradilan TUN mengakibatkan cukup besarnya porsi sengketa TUN yang harus diadili oleh Peradilan Umum. Ironisnya, sebagaimana diungkapkan oleh Philipus M. Hadjon, bahwa berdasarkan UU No. 2/1986 tentang Peradilan Umum (kini UU No. 49/2009), kompetensi peradilan umum hanya dibatasi pada perkara perdata dan perkara pidana saja. Lalu menurut Hadjon: apakah sengketa TUN yang diajukan dan diadili melalui peradilan umum (pada waktu itu maupun sekarang) harus dirumuskan sebagai perkara perdata?⁴¹

Sempit dan terbatasnya kompetensi absolut Peradilan TUN pada masa itu masih diikuti oleh pembentukan sejumlah Pengadilan baru pada akhir masa kekuasaan Orde Baru dan/atau awal era Reformasi, akibatnya sejumlah kewenangan Peradilan TUN (khususnya Pengadilan Tinggi TUN) semakin tergerus. Misalnya, waktu itu pembentukan Pengadilan Pajak dengan sendirinya menghapus kewenangan Majelis Pemeriksaan Pajak (MPP) dan berdampak kepada hilangnya kewenangan Pengadilan Tinggi TUN mengadili perkara-perkara pasca banding administratif keputusan MPP. Keadaan serupa terjadi sehubungan dengan dibentuknya Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) yang membawa dampak hapusnya kewenangan Pengadilan Tinggi TUN mengadili perkara-perkara pasca banding administratif atas putusan P4P (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat) dan/atau P4D (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah). Situasi serupa terjadi ketika terbentuk Pengadilan Niaga yang pada akhirnya menghapus kewenangan Pengadilan Tinggi TUN mengadili perkara-perkara pasca banding administratif atas putusan Komisi Banding Paten maupun Komisi Banding Merek.

Keterbatasan kewenangan Peradilan TUN sebagaimana dimaksud di atas ikut mempengaruhi cara pandang sebagian besar akademisi dalam melihat kedudukan Peradilan TUN apakah sebagai peradilan yang sejajar dengan *counterpart*-nya di lingkungan peradilan lain atau sekadar sebagai pengadilan khusus (*specialised court*). Misalnya, Mellisa Crouch, akademisi dari University of New South Wales, Sydney, yang dikenal aktif mengikuti perkembangan peradilan di Indonesia, memahami kedudukan Peradilan TUN sejajar sebagaimana pengadilan khusus yang

⁴¹Hadjon, *Op. Cit.*

umum dikenal dalam sistem hukum di negara kita: misalnya Pengadilan Niaga atau Pengadilan Hubungan Industrial dan lain-lain.⁴² Secara sosio-legal mungkin bisa dimaklumi pandangan *stereotype* seperti itu namun secara yuridis-formal tentu hal itu tidak sejalan dengan konstitusi dan berbagai legislasi yang menempatkan kesetaraan kedudukan Peradilan TUN dengan lingkungan peradilan lain sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman di bawah MA.

2. Periode Perluasan Kompetensi Absolut.

Pada satu dasawarsa pertama keberadaan Peradilan TUN, proses penemuan hukum oleh hakim-hakim Peradilan TUN mengisyaratkan keterbatasan konstruksi UU Peradilan TUN dalam menjawab persoalan-persoalan hukum yang konkret. Sebagaimana dikemukakan oleh Paulus E. Lotulung, dalam dekade awal berdirinya Peradilan TUN, proses penemuan hukum oleh para hakim Peradilan TUN dengan kata-kata:

*“...perkembangan selama lebih dari dua belas tahun berlangsungnya Peradilan Tata Usaha Negara telah memperluas pengertian subyek hukum yang dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara, demikian juga memperluas objek hukum yang menjadi pokok gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara yang kesemuanya berkembang melalui interpretasi dan penemuan hukum (rechtsvinding)...”*⁴³

⁴²Atau sebagaimana terungkap dalam kata-katanya sendiri sebagai berikut:

“The core of the judicial system since independence in 1945 has been the Supreme Court at the apex of the general court system (Pompe 2005). Below the Supreme Court is a complex network of lower courts spread across Indonesia’s thirty-four provinces, hundreds of cities and regencies and thousands of districts. In the 1990s, two additional specialised courts were added – the Administrative Courts based on a Dutch civil law model, and the formalisation of a nationwide system of Religious (Islamic) Courts (which existed in a different form prior to this). The creation of the administrative courts in 1986 marks the beginning of a trend to establish specialised courts (garis bawah dari Penulis). Over a period of sixteen years, from 1998 to 2014, the establishment of new courts took place as part of the reformasi agenda. As Table 1.1 demonstrates, the reformasi agenda began with the creation of the Commercial Courts in the late 1990s and extends to the establishment of the Small Claims Courts and Fisheries Courts”-

Melissa Crouch, *The Politics of Court Reform, Judicial Change and Legal Culture in Indonesia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 3-4.

⁴³Paulus Effendi Lotulung, *Mengkaji Kembali Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), 2003). Bandingkan juga dengan penelitian Lintong Oloan Siahaan. *Prospek PTUN Sebagai Pranata*

Pada awal operasional Peradilan TUN, hakim-hakim berusaha memperluas pengertian sengketa TUN, dengan menafsirkan arti frasa “melaksanakan urusan pemerintahan” (Pasal 1 angka 8 UU Peradilan TUN). Indroharto, mengatakan bahwa tidak semua urusan pemerintahan itu dilakukan sendiri oleh pemerintah. Pemerintah tidak sanggup melaksanakan semua urusan pemerintahan. Semakin modern sebuah negara, semakin banyak urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada badan/lembaga/swasta, yang bukan pemerintah.⁴⁴ Sejalan dengan hal ini, disertasi Lintang Siahaan yang mengkaji eksistensi Peradilan TUN selama satu dasawarsa (1991-2001), menemukan perluasan penafsiran sengketa TUN dalam praktik seperti tercermin dalam kasus-kasus seperti: BUMN; Universitas Swasta; Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN); Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN); Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU); dan sebagainya.⁴⁵

Mengenai kecenderungan hakim Peradilan TUN memperluas arti sengketa TUN pada periode waktu itu, dengan memperluas pengertian Badan/Pejabat TUN, Adriaan Bedner, mengatakan:

*“The clarity of legislative framework is however not reflected in judicial interpretation. As regards interpretation and application of the concepts on jurisdiction, two findings stand out. Firstly, the judges have extended their authorities in all directions, usurping many borderline cases and even cases which were clearly outside their jurisdiction. Secondly, this has happened in an ad hoc manner, which little concern for consistency and for the effect on jurisdictional divides. Scant motivation of such far reaching judgements as to assume over auction cases, private university staff dispute, etc”.*⁴⁶

Penyelesaian Sengketa Administrasi Di Indonesia, Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-2001, (Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2005), 264.

⁴⁴Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991) 81 dan 104-108.

⁴⁵Selengkapnya lihat Lintang Oloan Siahaan. *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi Di Indonesia, Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-2001*, (Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2005), 264.

⁴⁶Adriaan Bedner. “Shopping forums: Indonesia’s administrative courts”, in A. Harding & P. Nicholson (eds). *New Courts in Asia*, Oxford: Hart Publishing, 2009), 67. Artikel ini diterjemahkan dalam bahasa Indonesia menjadi Adriaan W. Bedner, ‘Shopping Forum’: *Pengadilan Tata Usaha Negara Indonesia*, dalam *Kajian Sosio Legal*, Sulistyowati Irianto dkk (ed), (Denpasar: Pustaka Larasan bekerjasama dengan Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012), 104-105.

Setelah dua dasawarsa usia Peradilan TUN (2001 s/d 2011), dapat dikatakan terdapat semacam arus balik kekuasaan Peradilan TUN, setelah di masa satu dasawarsa sebelumnya terjadi pembatasan kewenangan secara sistematis, masif dan terstruktur. Terutama sejak berlakunya UUAP yang memperluas kompetensi absolut Peradilan TUN walaupun secara terselubung.⁴⁷ Perluasan ini diistilahkan oleh Dani Elfah sebagai “ledakan besar” (*big bang*)—mengasosiasikan teori *big bang* tentang penciptaan alam semesta dari Fisikawan termasyhur: Stephen Hawking.⁴⁸

Ketentuan Pasal 87 UUAP, menegaskan bahwa keputusan TUN dalam UU Peradilan TUN harus dimaknai sebagai berikut: (a) penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual; (b) keputusan Badan dan/atau Pejabat TUN di lingkungan eksekutif, legislatif, yudisial dan penyelenggara negara lainnya; (c) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB; (d) bersifat final dalam arti luas; (e) keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum’ dan/atau (f) keputusan yang berlaku bagi masyarakat.⁴⁹

Menurut Dinoroy Marganda Aritonang, UUAP tidak tegas merumuskan keputusan TUN sebagai tindakan hukum pemerintah (*rechtshandelingen*) namun hanya disebut sebagai “*penetapan/ketetapan yang tertulis yang mencakup tindakan faktual*”. Rumusan tersebut menyebabkan perubahan konsepsi Keputusan TUN menjadi “*beschikking* yang lebih ekstensif” atau dapat disebut sebagai “*besluiten*”.⁵⁰ Lebih lanjut, menurut Dinoroy dalam disertasinya itu, berlakunya Pasal 1 angka 7 dan 8 serta 87 UUAP menyebabkan PTUN tidak lagi hanya memeriksa keputusan TUN yang tertulis tetapi juga mencakup tindakan faktual pemerintah. Objek sengketa yang ekstensif tersebut mengandung dua jenis perbuatan pemerintah yang

⁴⁷Yodi Martono Wahyunadi. *Op.Cit.* 26.

⁴⁸Dani Elfah, “*Keputusan dan Tindakan Administrasi Pemerintahan*”, (s.l.: s.n., s.a), 54.

⁴⁹Lihat juga SEMA No. 4/2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

⁵⁰Dinoroy Marganda Aritonang, *Kaji Ulang Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia Setelah Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Disertasi (Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2024), hlm. 490.

didasarkan pada konsep hukum yang berbeda. Hal tersebut dapat menyebabkan kemungkinan konflik yurisdiksi antara Peradilan TUN dengan Peradilan Umum.⁵¹

Dari sudut pandang jenis hukum acara, kehadiran UUAP, selain memperluas objek sengketa TUN juga memperluas jenis acara pemeriksaan sengketa TUN (sengketa administrasi pemerintahan). Menjembatani perluasan kompetensi absolut Peradilan TUN dengan kebutuhan aturan teknis-operasional di lapangan praktik, MA berinisiatif menerbitkan sejumlah Perma sebagaimana dapat diuraikan sebagai berikut:

1. *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang*, Perma No. 4 Tahun 2015, Berita Negara RI Tahun 2015 No. 1267;
2. *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan*, Perma No. 8 Tahun 2017, (Berita Negara RI Tahun 2017 No. 1751);
3. *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif*, Perma No. 6 Tahun 2018, (Berita Negara RI Tahun 2018 No. 1586);
4. *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad)*, Perma No. 2 Tahun 2019 (Berita Negara Tahun 2019 No. 940).

Kendati UUAP memperluas kewenangan Peradilan TUN namun perluasan ini mengundang kritik terkait pertentangan teori hukum administrasi dengan materi UUAP sehingga membingungkan masyarakat dan aparat penegak hukum sendiri. Hal ini bisa terlihat misalnya saja dalam pemaknaan terhadap tindakan administrasi pemerintahan; masalah persinggungan hukum pidana dan hukum administrasi dalam perkara pengujian penyalahgunaan wewenang, masalah upaya administratif yang semakin memperpanjang proses

⁵¹*Ibid.*

mendapatkan keadilan masyarakat; dan pengaturan diskresi yang mengandung banyak permasalahan.⁵²

Diluar UUAP, sejumlah ketentuan sektoral ikut mengatur dan/atau menentukan dan memperluas kompetensi absolut Peradilan TUN. Uraian selengkapnya sebagai berikut:

(1) UU Keterbukaan Informasi Publik (UU No. 14/2008)

Proses penyelesaian sengketa informasi publik di Pengadilan merupakan langkah hukum lanjutan jika tidak puas dengan putusan adjudikasi non litigasi Komisi Informasi. Pengadilan TUN berwenang mengadili sengketa informasi antara Badan Publik Negara dengan Pemohon Informasi, sedangkan Pengadilan Negeri berwenang mengadili sengketa informasi publik antara Badan Publik Non Negara dengan Pemohon Informasi.

(2) UU Pelayanan Publik (UU No. 25/2009)

Dalam ketentuan undang-undang ini disebutkan: *“Masyarakat dapat menggugat penyelenggara atau pelaksana melalui peradilan tata usaha negara apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian di bidang tata usaha negara”*⁵³. Selanjutnya Pasal 52 ayat (1) mengatur juga bahwa apabila penyelenggara melakukan perbuatan melawan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik maka masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap penyelenggara ke pengadilan. UU Pelayanan Publik tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai pengertian *“kerugian di bidang TUN”* yang dimaksud dalam Pasal 51 dan *“perbuatan melawan hukum”* serta *“pengadilan”* sebagaimana diatur dalam Pasal 52 di atas. Artinya, UU Pelayanan Publik mengenal pembagian kewenangan antara Peradilan TUN dan Peradilan Umum dalam mengadili sengketa pelayanan publik sebagaimana dimaksud undang-undang dimaksud namun dengan berlakunya UUAP maka ruang lingkup dan batasan kewenangan kedua badan peradilan sengketa pelayanan publik dimaksud perlu ditafsirkan ulang dan dimaknai sesuai perkembangan hukum yang terkini.

⁵²Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi, *“Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 2 Vol. 25 Mei 2018, 356.

⁵³Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik*, UU No. 25 Tahun 2009 (LNRI Tahun 2009 No. 112, TLNRI No. 5038), Ps. 51

- (3) UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No. 32/2009).

Pasca berlakunya UU Cipta Kerja, sejumlah ketentuan UUPPLH dihapus atau diubah. Perubahan tersebut antara lain terhadap Pasal 36 UU UUPPLH yang sebelumnya mewajibkan adanya Izin Lingkungan sebagai syarat kegiatan usaha. Dengan UUCK, syarat adanya Izin Lingkungan tersebut telah dihapus, dan diganti dengan Persetujuan Lingkungan. Penghapusan Pasal 36 UUPPLH tersebut berimplikasi pada penghapusan Pasal 38 yang menyatakan izin lingkungan dapat dibatalkan oleh Pengadilan TUN. Dengan dihapusnya Izin Lingkungan sebagaimana Pasal 36 dan Pasal 38 UUPPLH, maka Pasal 22 butir 34 UUCK juga telah menghapus ketentuan Pasal 93 UUPPLH. Dengan kata lain, UUCK telah menghapus kewenangan Peradilan TUN dalam memeriksa sengketa TUN LH berdasarkan eks UUPPLH. Selanjutnya, sehubungan dengan perubahan peraturan perundang-undangan mengenai lingkungan hidup, MA akhirnya mengubah, menyesuaikan, dan mengintegrasikan beberapa aturan kebijakan tentang administrasi dan pedoman mengadili perkara lingkungan hidup⁵⁴.

- (4) UU Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (UU No. 2/2012).

Objek penetapan lokasi atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur atau bupati/walikota yang mendapat delegasi dari gubernur, yang digunakan sebagai izin untuk pengadaan tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Yang dapat mengajukan gugatan (penggugat) adalah pihak yang berhak terdiri atas perserorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan atau instansi pemerintah yang memiliki atau menguasai objek pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang meliputi pemegang hak atas tanah, pemegang pengelolaan, nadzir untuk tanah wakaf, pemilik tanah bekas milik adat, masyarakat

⁵⁴Lihat lebih lanjut Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup*, Perma No. 1 Tahun 2023 (Berita Negara RI Tahun 2023 No. 453);

hukum adat, pihak yang menguasai tanah negara dengan iktikad baik, pemegang dasar penguasaan atas tanah, dan/atau pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah. Yang menjadi tergugat adalah gubernur yang menerbitkan penetapan lokasi atau bupati/walikota yang mendapat delegasi dari gubernur untuk menerbitkan penetapan lokasi. Pengadilan memutus diterima atau ditolaknya gugatan dalam waktu paling lama 30 (*tiga puluh*) hari kerja sejak diterimanya gugatan. Untuk mempercepat pemeriksaan sengketa penetapan lokasi pembangunan, pemeriksaannya tanpa melalui proses *dismissal* oleh Ketua Pengadilan TUN, dan dilakukan oleh majelis hakim tanpa melalui pemeriksaan persiapan⁵⁵. Para pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan TUN dapat mengajukan kasasi kepada MA dalam tenggang waktu paling lama 7 (*tujuh*) hari sejak putusan Pengadilan TUN diucapkan. MA wajib memutus permohonan kasasi paling lama 30 (*tiga puluh*) hari sejak permohonan kasasi diregistrasi dan putusan kasasi merupakan putusan akhir yang tidak tersedia upaya hukum peninjauan kembali.

- (5) UU Aparatur Sipil Negara (UU No. 5/2014 jo. UU No. 20/2023) Meskipun dalam ketentuan terkait tidak disebutkan adanya jenis acara sengketa kepegawaian namun dapat dikatakan pasca berlakunya PP No. 79/2021 dan antara lain ditindaklanjuti dengan Perma No. 2/2023 dapat dikatakan dengan sendirinya kini telah lahir jenis acara sengketa baru yakni acara sengketa kepegawaian⁵⁶. Acara sengketa kepegawaian ini pada pokoknya mengatur kompetensi absolut Pengadilan Tinggi TUN (sebagai pengadilan tingkat pertama) dan kompetensi absolut Pengadilan TUN dalam sengketa kepegawaian pasca upaya administratif⁵⁷. Dalam hal

⁵⁵Lihat lebih lanjut Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Tata Pedoman Beracara Dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pada Peradilan TUN*, Perma No. 2 Tahun 2016, (Berita Negara RI Tahun 2016 Nomor 176).

⁵⁶Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Di Pengadilan*, Perma No. 2 Tahun 2023 (Berita Negara Tahun 2023 Nomor 555).

⁵⁷-----, *Peraturan Pemerintah Tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara*, PP No. 79 Tahun 2021 (LNRI Tahun 2021 No. 175, TLNRI No. 6705).

ini Pengadilan Tinggi TUN *hanya* berwenang mengadili sengketa kepegawaian setelah ditempuh banding administratif sedangkan Pengadilan TUN mengadili sengketa kepegawaian pasca diajukan upaya keberatan administratif. Banding Administratif adalah Upaya Administratif yang ditempuh oleh Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) mengenai pemberhentian sebagai PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja). Sedangkan objek keberatan administratif dalam PP ini adalah (a) keputusan PPK selain pemberhentian sebagai PNS atau selain pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK; dan (b) Keputusan Pejabat. Dengan kata lain, PP ini mengatur secara komprehensif hukum acara atau tata cara penyelesaian keberatan atas keputusan pejabat pembina kepegawaian serta tata cara penyelesaian keberatan atas keputusan pejabat serta tata cara penyelesaian banding administratif. Dalam ketentuan ini, ditegaskan Pejabat harus memberikan tanggapan atas Keberatan yang diajukan oleh Pegawai ASN yang mengajukan keberatan. Dan apabila dalam jangka waktu lebih dari 21 (*dua puluh satu*) hari kerja atasan Pejabat tidak mengambil keputusan, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan TUN. Sebaliknya, dalam hal Pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan atas Keberatan yang telah dijawab oleh atasan pejabat, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan TUN. Tentang Tata Cara Penyelesaian Banding Administratif, ditentukan bahwa dalam hal Pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan BPASN, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi TUN.

(6) UU. Konservasi Tanah & Air (UU No. 37/2014)

UU Konservasi Tanah dan Air dapat dikatakan sebagai *spesies* dari *genus* UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Yang menarik dalam undang-undang ini ditegaskan antara lain bahwa⁵⁸: Setiap orang berhak: *melakukan litigasi melalui pengadilan terhadap berbagai masalah yang terkait dengan penyelenggaraan Konservasi Tanah*

⁵⁸Indonesia, *Undang-Undang Tentang Konservasi Air dan Tanah*, UU No. 37 Tahun 2014 (LNRI Tahun 2014 No. 299, TLNRI No. 5608), Ps. 27.

dan Air yang merugikan. Disebutkan pula, hak Gugat Administrasi yakni (1) Setiap Orang dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara yang mengakibatkan kerusakan Fungsi Tanah pada Lahan; (2) Keputusan tata usaha negara sebagaimana dimaksud ayat (1) berupa penetapan dan/atau perizinan yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang.

(7) UU Pemilihan Kepala Daerah (UU No. 10/2016)

Pasal 153 dan Pasal 154 UU No. 10/2016 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1/2015 Tentang Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang telah memberi kewenangan kepada Pengadilan Tinggi TUN untuk memeriksa sengketa proses pemilihan gubernur, bupati, walikota. Menindaklanjuti ketentuan UU tersebut, MA menerbitkan Perma No. 11/2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa TUN dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.⁵⁹ Disamping itu, Hakim yang memeriksa sengketa TUN pemilihan pada pengadilan adalah majelis khusus yang terdiri dari hakim tinggi khusus yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua MA. Hakim yang ditunjuk mengadili sengketa TUN pemilihan dapat dibebaskan dari tugas lainnya.⁶⁰

(8) UU. Tentang Merek dan Indikasi Geografis (UU No. 20/2016)

Penghapusan Merek terdaftar selain dapat diajukan oleh pemilik Merek yang bersangkutan kepada Menteri Hukum, juga dapat dilakukan atas prakarsa menteri Hukum.⁶¹ Penghapusan Merek terdaftar atas prakarsa Menteri dapat dilakukan jika: (a) memiliki persamaan pada pokoknya dan/atau keseluruhannya dengan Indikasi Geografis; (b) bertentangan dengan ideologi negara, peraturan perundang-undangan, moralitas, agama, kesusilaan, dan ketertiban umum; atau (c) memiliki kesamaan pada keseluruhannya

⁵⁹-----, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan*, Perma No. 11 Tahun 2016 (Berita Negara Tahun 2016 Nomor 1630).

⁶⁰-----, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Hakim Khusus Dalam Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan*, Perma No. 3 Tahun 2015 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1266); Ps. 8 ayat (1).

⁶¹-----, *Undang-Undang Tentang Merek dan Indikasi Geografis*, UU No. 20 Tahun 2016 (LNRI Tahun 2016 No. 252, TLNRI No. 5953). Pasal 72 ayat (1) dan (6)

dengan ekspresi budaya tradisional, warisan budaya tak benda, atau nama atau logo yang sudah merupakan tradisi turun temurun. Pemilik Merek yang keberatan terhadap keputusan penghapusan Merek terdaftar atas prakarsa Menteri tersebut dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan TUN. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan TUN tersebut hanya dapat mengajukan kasasi ke MA.

(9) UU Pemilu (UU No. 7/2017).

Pasal 470 ayat (1) UU No. 7/2017 Tentang Pemilihan Umum memberi kewenangan kepada Peradilan TUN untuk memeriksa sengketa proses pemilihan umum. Menindaklanjuti ketentuan tersebut, MA menerbitkan Perma No. 5/2017 Tentang Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan TUN⁶². Objek sengketa dalam sengketa proses pemilu di Peradilan TUN adalah keputusan KPU tentang partai politik calon peserta pemilu, keputusan KPU tentang pasangan calon presiden dan wakil presiden, keputusan KPU/KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Ketua MA menetapkan Hakim Khusus Sengketa Proses Pemilu yang diusulkan Ketua Pengadilan TUN⁶³.

(10) UU. Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU No. 9/2018)

Wajib Bayar dapat mengajukan keberatan kepada Instansi Pengelola PNPB atas: (a) Surat Ketetapan PNPB Kurang Bayar; (b) Surat Ketetapan PNPB Nihil; atau (c) Surat Ketetapan PNPB Lebih Bayar⁶⁴. Keberatan diajukan secara tertulis dengan mengemukakan alasan pengajuan keberatan. Pengajuan keberatan terhadap surat Ketetapan PNPB Kurang Bayar tersebut tidak menunda kewajiban membayar PNPB Terutang. Pengajuan keberatan tersebut disertai

⁶²-----, *Peraturan Mahkamah Agung Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Perma No. 5 Tahun 2017 (Berita Negara Tahun 2017 Nomor 1442). Dalam rezim Pemilu sebelumnya, MA menerbitkan Peraturan MA Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Tacara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu.

⁶³-----, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Hakim Khusus Dalam Sengketa Proses Pemilihan Umum Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Perma No. 6 Tahun 2017 (Berita Negara Tahun 2017 Nomor 1443). Ps. 4.

⁶⁴-----, *Undang-Undang Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak*, UU No. 9 Tahun 2018 (LNRI Tahun 2018 No. 147, TLNRI No. 6245). Ps. 58 ayat (1)

dokumen pendukung yang lengkap dan diajukan dalam jangka waktu 3 (*tiga*) bulan sejak tanggal Surat Ketetapan PNBP. Penetapan oleh pimpinan Instansi pengelola PNBP atau pejabat kuasa pengelola PNBP atas pengajuan keberatan bersifat final. Dalam hal Wajib Bayar tidak setuju terhadap penetapan atas pengajuan keberatan tersebut di atas, Wajib Bayar dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tinggi TUN.

Tabel 1: Interelasi UU Sektoral Dengan Perma

	Undang-Undang	Peraturan Mahkamah Agung
1	UU Keterbukaan Informasi Publik (UU. No. 14/2008)	Perma No. 1/2011.
2	UU Pelayanan Publik (UU No. 25/2009)	
3	UU Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (UU. No. 2/2012)	Perma No. 2/2016
4	UU. Pemilu Kepala Daerah (UU. No. 10/2016)	Perma No. 3/2015 Perma No. 11/2016
5	UU Pemilu (UU No. 7/2017 sebelumnya UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD & DPRD)	Perma No. 4/2017 Perma No. 5/2017 Perma No. 6/2017
6	UU Pengelolaan & Perlindungan Lingkungan Hidup (UU No. 32/2009);	Perma No. 1/2023
7	UU Konservasi Tanah & Air (UU No. 37/2014);	
8	UU Aparatur Sipil Negara (UU No. 5/2014 jo. UU No. 20/2023) + PP No. 79/2021	Perma No. 2/2023
9	UU Tentang Merek dan Indikasi Geografis (UU No. 20/2016)	
10	UU Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU No. 9/2018)	

Tabel 2: Sengketa TUN Sektoral Yang Hukum Acaranya Belum Diatur Lebih Lanjut

1	UU Pelayanan Publik (UU No. 25/2009);⁶⁵
2	UU Pengelolaan & Perlindungan Lingkungan Hidup (UU No. 32/2009); ⁶⁶
3	UU Konservasi Tanah & Air (UU No. 37/2014); ⁶⁷
4	UU Tentang Merek dan Indikasi Geografis (UU No. 20/2016); ⁶⁸
5	UU Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU No. 9/2018); ⁶⁹

Secara normatif, sejumlah undang-undang sektoral memperluas kompetensi absolut Peradilan TUN. Kendati demikian, kehadiran sejumlah undang-undang tersebut tidak serta merta diikuti dengan masuknya kasus konkret sesuai maksud UU Pelayanan Publik, UU Konservasi Tanah & Air, UU Tentang Merek dan Indikasi Geografis. Kecuali, UU Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), ketiga undang-undang baru tersebut hanya mengafirmasi kompetensi absolut Peradilan TUN tetapi tidak diikuti dengan masuknya perkara-perkara berkaitan dengan undang-undang dimaksud. Dengan belum adanya sampai saat ini kasus-kasus konkret berkaitan dengan keempat undang-undang sektoral dimaksud di Peradilan TUN menurut Penulis perlu mendorong pentingnya penelitian lebih lanjut untuk mengkaji faktor-faktor apa sesungguhnya yang menyebabkan kekosongan perkara berdasarkan undang-undang tersebut. Hipotesis sementara yang dapat disampaikan disini adalah penentuan atau penegasan kewenangan suatu badan peradilan oleh suatu undang-undang tidak akan otomatis diikuti dengan operasionalisasi (berjalannya) kewenangan peradilan untuk mengadili suatu sengketa hukum berdasarkan undang-undang dimaksud. Di sisi lain, perkara-perkara dimaksud dalam undang-undang dimaksud belum diikuti pengaturan hukum acara lebih lanjut misalnya melalui peraturan MA.

⁶⁵-----, *Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik*, UU. No. 25 Tahun 2008 (LNRI Tahun 2009 No. 112, TLN No. 5038).

⁶⁶-----, *Undang-Undang Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU. No. 32 Tahun 2009 (LNRI No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059).

⁶⁷-----, *Undang-Undang Tentang Konservasi Tanah dan Air*, UU. No. 37 Tahun 2014 (LNRI Tahun 2014 No. 299, TLN No. 5608).

⁶⁸-----, *Undang-Undang Tentang Merek dan Indikasi Geografis*, UU. No. 20 Tahun 2016 (LNRI Tahun 2016 No. 252, TLN No. 5953).

⁶⁹-----, *Undang-Undang Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak*, UU No. 9 Tahun 2018 (LNRI Tahun 2018 No. 147, TLN No. 6245).

3. Periode Penyusutan Kompetensi Absolut.

Menjelang masa empat dasarwarsa eksistensi Peradilan TUN (2021-sekarang) terjadi arus balik dari perluasan kompetensi Peradilan TUN yang berlangsung pada masa dua dasawarsa sebelumnya. Sejak tahun 2020, beberapa kewenangan Peradilan TUN mengadili sengketa tertentu terdegradasi oleh UU Cipta Kerja (UUCK) dan UU Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019*.

Baik secara langsung maupun tidak langsung, UUCK sangat mempengaruhi hukum materil dan formal Peradilan TUN. Pengaruh secara langsung tidak bisa dilepaskan dari adanya klaster administrasi pemerintahan dalam UUCK, dimana dalam klaster ini kewenangan Peradilan TUN mengadili perkara fiktif positif dihapus oleh UUCK. Di luar isu hukum fiktif positif, UUCK membawa pengaruh tidak langsung bagi perubahan hukum materil administrasi antara lain menyangkut pengadaan tanah, pertanahan, lingkungan hidup, perizinan dsb. Uraian selengkapnya sebagai berikut: (1) Dalam sengketa Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum walaupun terdapat beberapa pengaturan baru di dalam UUCK, namun hukum acara yang berlaku di Peradilan TUN tetap menggunakan Perma No. 2/2016 (tidak ada perubahan);⁷⁰ (2) Pengundangan UUCK telah mengubah UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH). Perubahan tersebut antara lain terhadap Pasal 36 UUPPLH yang sebelumnya mewajibkan adanya Izin Lingkungan sebagai syarat kegiatan usaha. Dengan UUCK, syarat adanya Izin Lingkungan tersebut telah dihapus, dan diganti dengan Persetujuan Lingkungan. Penghapusan Pasal 36 UUPPLH tersebut berimplikasi pada penghapusan Pasal 38 yang menyatakan izin lingkungan dapat dibatalkan oleh PTUN. Dengan dihapusnya Izin Lingkungan sebagaimana Pasal 36 dan Pasal 38 UUPPLH, maka Pasal 22 butir 34 UUCK juga telah menghapus ketentuan Pasal 93 UUPPLH.

Kebijakan hukum kontemporer lain yang mengecualikan kewenangan Peradilan TUN adalah ketentuan Pasal 27 Peraturan Pemerintah

⁷⁰Surat Dirjenbadilmiltun No. 794/Djmt/B/6/2021 tanggal 8 Juni 2021 tentang Penyampaian Rumusan Hasil Kegiatan Kelompok Kerja Sengketa Pertanahan, Lingkungan Hidup, Fiktif Positif dan Perizinan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK), h. 11

Pengganti UU No. 1/2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (*Covid-19*) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, dimana salah satu pasalnya menegaskan bahwa segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Perppu ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada Peradilan TUN.

Jika pada tataran kebijakan legislasi terdapat undang-undang yang menghapus kompetensi absolut Peradilan TUN namun sebaliknya pada tataran regulasi (peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang) dapat dikatakan sebaliknya yakni sejumlah ketentuan justru mengafirmasi kompetensi absolut Peradilan TUN. Ketentuan tersebut yakni sebagai berikut:

- (1) PP Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Bagi Pejabat Pemerintahan.-Apabila Badan/Pejabat Pemerintahan keberatan dengan sanksi administratif berkaitan dengan ditemukannya unsur penyalahgunaan wewenang, Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan TUN untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan⁷¹;
- (2) PP Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan ASN⁷² Dalam PP ini, antara lain mengatur mekanisme Upaya Administratif bagi Pegawai ASN yang memandang keputusan dan tindakan PPK/Pejabat merugikan dirinya. Upaya Administratif tersebut terdiri dari 2 (*dua*) kategori, yaitu Keberatan dan Banding Administratif. Jika dianggap belum selesai, Pegawai ASN bisa mengajukan gugatan ke Pengadilan TUN dan Pengadilan Tinggi TUN;
- (3) PP Tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua.

Ruang lingkup Peraturan Pemerintah ini meliputi antara lain pengisian anggota dewan perwakilan rakyat propinsi (DPRP) dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK) yang

⁷¹Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan*, PP No. 48 Tahun 2016 (LNRI Tahun 2016 No. 230; TLNRI No. 5943); Ps. 35

⁷²-----, *Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara*, PP No. 79 Tahun 2021 (LNRI Tahun 2021 No. 175 TLNRI Tahun 2021 No. 175).

diangkat dari unsur orang asli Papua (OAP).⁷³ Pengisian ini dilakukan antara lain melalui mekanisme pengangkatan yang dibentuk pada tingkat provinsi kabupaten/kota oleh Panitia Seleksi (Pansel). Keputusan hasil seleksi anggota DPRP dan/atau DPRK oleh Pansel tersebut dapat digugat ke Pengadilan Tinggi TUN Manado karena semua provinsi di Papua masuk wilayah hukum Pengadilan Tinggi TUN Manado.⁷⁴

F. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Lingkup Kompetensi Absolut Peradilan TUN

1. Rumusan Peraturan Perundang-Undangan.

Menurut Bagir Manan⁷⁵ lingkup wewenang Peradilan TUN tergantung pada peraturan perundang-undangan. Dan secara lebih spesifik tergantung pada pembentuk peraturan perundang-undangan, khususnya pembentuk undang-undang. Hal tersebut akan ditentukan oleh kedalaman pengetahuan pembentuk undang-undang mengenai: (1) Hubungan antara sistem Peradilan TUN dengan tradisi hukum negara yang bersangkutan; (2) Hubungan antara prinsip persamaan di depan hukum (*equality before the law*) dengan susunan peradilan; (3) Aneka ragam keputusan TUN, seperti keputusan yang merupakan peraturan materiil murni TUN, keputusan yang merupakan peraturan semu TUN, keputusan TUN yang konkret; (4) Kaitan hukum tata usaha negara dengan deregulasi dan privatisasi; (5) Perbedaan antara hukum TUN dan hukum tata negara, terutama dalam kaitan perkembangan cakupan dua hukum tersebut akibat berbagai perubahan seperti perubahan ideologi, perubahan konsep penyelenggaraan negara dan pemerintahan, globalisasi, dan lain sebagainya; (6) Batas dan hubungan timbal balik antara hukum TUN dengan hukum keperdataan dan hukum pidana.

⁷³-----, *Peraturan Pemerintah Tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua*, PP No. 106 Tahun 2021 (LNRI Tahun 2021 No. 238, TLNRI No. 6730), Ps. 3 huruf b.

⁷⁴"Daerah hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Manado meliputi wilayah Provinsi Sulawesi Utara, Provinsi Gorontalo, Provinsi Maluku, Provinsi Maluku Utara, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat" Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Palembang, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Banjarmasin, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Mataram, Dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Manado*, UU No. 10 Tahun 2021 (LNRI Tahun 2021 No. 297; TLNRI No. 6754). Ps. 2 ayat (4).

⁷⁵Bagir Manan, "Masa Depan Peradilan Tata Usaha Negara", *Majalah Hukum Varia Peradilan*, (No. 281- April 2009), 27.

Misalnya, sejauh mana kaidah TUN dapat menjadi “*dwingenrecht*” yang harus dipatuhi dalam hubungan keperdataan yang didasarkan pada “*regelenrecht*”. Demikian pula dengan hukum pidana. Sangat banyak kaidah hukum TUN yang disertai sanksi pidana sebagai alat penguat ketaatan dan penegakan hukum TUN seperti penegakan hukum TUN perizinan, hukum tata usaha perpajakan.⁷⁶

Dalam kenyataannya, lingkup kewenangan Peradilan TUN tidak semata-mata ditentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diungkapkan Bagir Manan di atas. Sebagaimana kita ketahui bersama, peraturan perundang-undangan adalah senantiasa bersifat umum-abstrak, yang tidak menyediakan peraturan khusus untuk setiap peristiwa konkret. Peran hakimlah yang harus mencari hukumnya bagi setiap peristiwa konkret melalui putusannya.⁷⁷ Putusan hakim adalah hukum yang bersifat konkret dan khusus berlaku pada subyek yang terkena atau terkait langsung dengan bunyi putusan. Dalam perkembangan selanjutnya, suatu putusan hakim yang baik akan dijadikan yurisprudensi, yaitu hukum positif yang berlaku secara umum yang lahir atau berasal dari putusan hakim, dimana asas atau kaidahnya menjadi bersifat umum dan dapat dipergunakan sebagai dasar pertimbangan hukum bagi siapa saja.⁷⁸ Dalam suatu sistem hukum yang memberikan karakter preseden terhadap putusan yudisial yang menciptakan norma baru, pengadilan adalah legislatif sama dengan organ yang disebut legislatif dalam arti sempit dan biasa. Pengadilan adalah pembuat norma hukum umum.⁷⁹

Dan sebagaimana kita ketahui bersama juga, hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi

⁷⁶Menurut Prof. Gunadi, sebagaimana mengutip Ritonga, hukum pajak adalah bagian dari hukum administrasi pemerintahan sebagai pengkhususan (*lex specialis*) dalam hukum administrasi. Karena itu, sengketa pajak tidak menjadi wewenang Peradilan TUN, tetapi menjadi cakupan kewenangan Pengadilan Pajak yang menurutnya merupakan pengkhususan dari Peradilan TUN. Lebih lanjut ia kemukakan bahwa Pengadilan Administrasi Pajak merupakan sebutan lain dari PTUN Pajak atau Pengadilan Pajak dengan salah pihak berperkara adalah lembaga pemerintah (administrasi), Gunadi, *Pengadilan Administrasi Pajak* (Jakarta: Yayasan MUC Tax Research Institute dan MUC Consulting, 2024), 184.

⁷⁷Sudikno Mertokusumo. *Mengenai Hukum, Suatu Pengantar* (Yogyakarta, Liberty, 1988), 92.

⁷⁸Bagir Manan. *Hukum Positif Indonesia, Satu Kajian Teoritik* (Yogyakarta, FH UII Press, 2004), 33-34.

⁷⁹Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 132-133.

kekuasaan negara yang mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), atau keharusan (*obligatere*) ataupun kebolehan (*permittere*). Hukum negara adalah hukum yang ditetapkan dengan pengaturan, penetapan atau putusan pengadilan. Karena itu dapat dikatakan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan umum dapat membuat tiga macam keputusan yang mengikat secara hukum bagi subjek-subjek hukum yang terkait dengan keputusan-keputusan itu. Dengan bahasa yang berbeda, ketiga macam keputusan tersebut disebut juga sebagai tiga bentuk penguasaan keputusan norma, yaitu: (i) keputusan yang bersifat mengatur (*regelling*) menghasilkan produk peraturan (*regels*); (ii) keputusan hukum yang bersifat menentukan atau menetapkan sesuatu secara administratif (*beschikkings*); dan (iii) keputusan yang bersifat menghakimi sebagai hasil dari proses peradilan (*adjudication*).⁸⁰

Sistem Pengujian Materiil Norma Hukum di Indonesia

Pengujian	Lembaga Penguji	Landasan Yuridis
UU Terhadap UUD Negara RI 1945	MK	MK Berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk antara lain menguji UU terhadap UUD Negara RI tahun 1945 (Pasal 10 Ayat 1 UU No. 24/2003)
Peraturan Perundang-undangan di bawah UU terhadap UU	MA	MA mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU (Pasal 31 UU No. 5/2004)
Keputusan TUN terhadap peraturan perundang-undangan.	PTUN	Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN (Pasal 47 jo. Pasal 53 UU No. 5/1986 jis UU No. 9/2004 dan UU No. 51/2009)

Sumber: W. Riawan Tjandra (Yogyakarta, 2010: 9)

Sengketa TUN adalah sengketa menyangkut keputusan (*beschikkings*) dan tindakan administrasi. Dalam hal ini, pengertian keputusan dan/atau tindakan administrasi berkelindan dengan berbagai spektrum konsepsi fundamental hukum administrasi yakni menyangkut pengertian dari "urusan pemerintahan", "badan dan/atau pejabat TUN (administrasi

⁸⁰Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2006), 1.

pemerintahan)” dan/atau ”pelayanan publik” dsb.⁸¹ Konsepsi-konsepsi fundamental tersebut berkembang dalam pemaknaan para pembuat norma hukum dan penafsir norma hukum yang tertuang dalam: (1) Peraturan perundang-undangan (produk legislasi dan regulasi); (2) Putusan MK; (3) Putusan MA; (4) Putusan *Judex Factie*.

2. Pengaruh Putusan MK dan Putusan MA

Dalam pengujian norma hukum yang bersifat umum (*regelling*) baik dalam tingkat legislasi dan regulasi, putusan uji konstitusional MK maupun putusan Hak Uji Materi (HUM) MA dapat mempengaruhi lingkup kewenangan Peradilan TUN baik secara langsung maupun tidak langsung (*direct or indirect judicial review*). Sejumlah putusan MK selama satu dasawarsa terakhir tercatat telah memperluas lingkup kewenangan Peradilan TUN. Misalnya, dalam kasus pengujian UU PUPN (Panitia Urusan Piutang Negara)⁸², MK menegaskan piutang BUMN atau badan-badan lain yang kekayaannya dikuasai langsung atau tidak langsung oleh negara tidak termasuk sebagai piutang negara atau dengan kata lain harta BUMN bukanlah termasuk kekayaan negara, melainkan harta kekayaan badan perdata atau perseroan, sehingga PUPN tidak memiliki kewenangan lagi untuk melakukan penagihan piutang BUMN atau badan-badan lain yang kekayaannya dikuasai langsung atau tidak langsung oleh negara kepada pihak lain. Dikaitkan dengan kewenangan Peradilan TUN, pasca keluarnya putusan MK tersebut, maka sepanjang menyangkut penagihan piutang negara yang menyangkut piutang negara dari pemerintah pusat atau daerah, masih dimungkinkan untuk diuji

⁸¹Titik perdebatan tentang kriteria sengketa administrasi seperti berlangsung di Indonesia dapat dikatakan kurang lebih serupa juga terjadi di Inggris dengan sistem *Common Law*. Memperhatikan praktik peradilan di Inggris, Hilaire Barnett menemukan sejumlah faktor apakah suatu badan publik yang diatur berdasarkan undang-undang atau peraturan delegasi (*statute or by delegated legislation*) menjadi acuan untuk mengkuifikasi badan publik tersebut dapat digugat (*judicial review*) atau tidak namun di kasus lain faktor penentunya adalah apakah badan publik tersebut melaksanakan fungsi pelayanan publik. Dalam beberapa hal ”fungsi pelayanan publik” itu sudah diatur penyelesaian sengketa hukumnya melalui kontrak atau perjanjian yang tunduk kepada hukum perdata. Misalnya, pengaturan sekolah swasta, telah dianggap sebagai masalah hukum perdata, sedangkan pengaturan sekolah negeri, lembaga yang didanai publik dan tidak memungut biaya, merupakan masalah hukum publik. Hilaire Barnett, *Constitutional and Administrative Law, Sixteenth Edition* (New York: Routledge, 2025), 598-599.

⁸²Lihat Putusan MK No. 77/PUU-IX/2011.

secara hukum dalam sengketa TUN. Putusan MK ini sekaligus akan mempengaruhi pembahasan RUU Pengurusan Piutang Negara dan Piutang Daerah.⁸³ Dalam RUU tersebut dirumuskan penagihan piutang BUMN/D atau badan-badan usaha yang secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara bukan lagi merupakan kewenangan PUPN, maka apabila terjadi permasalahan hukum dalam proses penagihan dan pengurusan piutang BUMN atau badan-badan lain yang kekayaannya dikuasai langsung atau tidak langsung oleh negara harus diselesaikan melalui peradilan umum, tidak lagi menjadi bagian dari sengketa TUN.

Putusan lain dari MK yang mempengaruhi perluasan objek sengketa TUN dan secara *mutatis mutandis* mempengaruhi kewenangan Peradilan TUN adalah putusan MK No. 32/PUU-XIX/2021. Dalam putusan ini, MK pada pokoknya menegaskan pendiriannya bahwa Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) bukanlah lembaga peradilan, melainkan sebagai sebagaimana KPU dan Bawaslu merupakan penyelenggara Pemilu yang memiliki kedudukan setara. Dalam pertimbangannya, putusan DKPP dapat menjadi objek sengketa TUN menurut MK. Putusan MK No. 32/PUU-XIX/2021 ini berkaitan dengan putusan MK No. 31/PUU-XI/2013. Contoh lain dari implikasi putusan MK yang memperluas yuridiksi Peradilan TUN dapat dilihat dari putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016, dimana putusan ini telah memberikan konfirmasi bahwa pendekatan hukum administrasi sebagai *primum remedium* sedangkan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* dalam pemberantasan korupsi.⁸⁴

Dalam perkembangan terakhir, putusan MK No. 37/PUU-XVIII/2020 antara lain menyatakan frasa “*bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara*” dalam Pasal 27 ayat

⁸³Lihat ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf d dan ketentuan pasal 60 ayat (1) RUU Pengurusan Piutang Negara dan Piutang Daerah. http://www.dpr.go.id/uu/delbilis/RUU_RUU_TENTANG_PENGURUSAN_PIUTANG_NEGARA_DAN_PIUTANG_DAERAH.pdf. diakses 10 Juni 2013

⁸⁴Oleh karena itu, Perma No. 4/2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang perlu dikaji untuk direvisi mengingat Perma tersebut masih berorientasi penyelesaian pidana sebagai *primum remedium* dalam isu hukum seperti ini karena dalam pasal 2 ayat (1) Perma No. 4/2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang disebutkan: “Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan sebelum adanya proses pidana”.—

(3) Lampiran UU No. 2/2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, *“bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*.⁸⁵

Tentu masih terdapat putusan MK lainnya yang secara langsung maupun tidak langsung telah mempengaruhi pemaknaan lingkup kewenangan Peradilan TUN. Namun karena keterbatasan ruang dalam tulisan ini, selanjutnya Penulis akan langsung saja memberikan contoh putusan hak uji materi MA yang mempengaruhi pemaknaan kewenangan Peradilan TUN. Sebagai contoh antara lain, putusan HUM MA No. 23P/HUM/2009 yang membuka ruang pengujian dan pembatalan aturan kebijakan (*beleidregels*). Dalam putusan tersebut, MA menyatakan Surat Edaran termasuk objek hak uji materi di MA. Putusan ini tentu akan berdampak langsung kepada kewenangan Peradilan TUN karena sebagian pihak berpendapat pasca hadirnya UUAP maka keputusan yang bersifat umum termasuk *beleidregels* menjadi memungkinkan untuk diuji di Peradilan TUN.

Diluar putusan HUM seperti dimaksud di atas, selama ini sejumlah putusan MA, terutama yurisprudensi, telah menentukan objek sengketa TUN. Sebagai contoh, putusan MA No. 482 K/TUN/2003

⁸⁵Sehingga Pasal 27 ayat (3) Lampiran UU No. 2/2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang yang semula berbunyi: *“Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara”*, menjadi selengkapnyanya berbunyi, *“Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*.

menyatakan hasil Pilkades merupakan tindak lanjut dari proses politik maka Peradilan TUN tidak berwenang untuk memeriksa dan memutus sengketa. Pada pertimbangan putusan dinyatakan Pilkades merupakan perbuatan hukum yang termasuk dalam ruang politik dan didasarkan pada pandangan para pemilih-pemilih maupun yang dipilih. Hasil Pilkades juga merupakan hasil dari suatu pemilu yang bersifat umum di lingkungan desa ybs. Oleh karenanya keputusan pilkades tidak termasuk ke dalam pengertian KTUN sebagaimana ditentukan pasal 2 huruf (g) UU Peradilan TUN.

Contoh lainnya, yurisprudensi MA selama ini menyatakan bahwa keputusan-keputusan dalam tahap proses pengadaan barang dan jasa dalam praktik mengikuti teori melebur. Misalnya yurisprudensi MA No. 12 K/TUN/2007 berpendapat sesuai ketentuan pasal 2 huruf (a) UU Peradilan TUN, keputusan-keputusan semacam itu dianggap melebur dalam tindakan hukum perdata karena jangkauan atau tujuan akhir dari diterbitkannya keputusan tersebut adalah untuk melahirkan perbuatan hukum perdata. Sejalan dengan itu, yurisprudensi No. 252 K/TUN/2008 menyatakan segala KTUN yang diterbitkan dalam rangka menimbulkan perjanjian maupun dalam kaitannya dengan pelaksanaan perjanjian ataupun menunjuk pada suatu ketentuan dalam perjanjian (kontrak) yang menjadi dasar hukum kedua belah pihak, haruslah dianggap melebur (*opplosing*) ke dalam hukum perdata, dan karenanya merupakan KTUN sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 huruf (a) UU Peradilan TUN.

3. Putusan *Judex Factie*

Selain putusan MK dan putusan HUM MA maupun yurisprudensi MA, putusan hakim tingkat pertama dapat mempengaruhi perkembangan pemaknaan objek sengketa TUN. Kondisi ini terjadi manakala putusan pertama langsung berkekuatan hukum tetap di tingkat pertama, baik karena bersifat final dan mengikat di tingkat pertama atau karena putusan ini tidak diajukan upaya hukum lebih lanjut (banding, kasasi atau peninjauan kembali). Misalnya, dalam praktik ketatanegaraan, muncul perdebatan mengenai apakah putusan DKPP dalam ranah penegakan etika dapat dikualifikasikan sebagai keputusan TUN yang dapat diuji di Peradilan TUN. Pada satu sisi, DKPP tidak dimasukkan sebagai bagian dari lembaga administrasi pemerintahan secara

konvensional, karena tugasnya bersifat penegakan etik. Namun, pada sisi lain, putusannya berdampak nyata terhadap status hukum dan jabatan seseorang sebagai penyelenggara negara, dan karenanya menimbulkan akibat hukum konkret, individual, dan final.⁸⁶ Dalam sebuah putusan, PTUN Jakarta menafsirkan walaupun putusan DKPP berada dalam ranah penegakan etika penyelenggara pemilu (keputusan konstitutif), namun ketika keputusan konstitutif ternyata mengandung cacat yuridis yang serius, maka Keputusan Pemberhentian Anggota KPU oleh Presiden (keputusan deklaratif) secara *mutatis mutandis* harus dibatalkan secara hukum. Putusan ini berkekuatan hukum tetap di tingkat pertama, karena Presiden langsung melaksanakan putusan PTUN Jakarta tersebut.⁸⁷

Putusan tersebut sejatinya berusaha mendekonstruksi dominasi peraturan perundang-undangan sangat tertanam kuat dalam sistem hukum kita. Kuatnya kedudukan peraturan perundang-undangan tercermin dari isi teks janji/sumpah dari setiap pejabat yang dilantik, dimana yang diacu hanya peraturan perundang-undangan saja yang akan dilaksanakan selurus-lurusnya oleh setiap pejabat yang dilantik. Akibatnya, hukum direduksi hanya sekadar peraturan perundang-undangan belaka. Padahal, hukum adalah konsep yang lebih luas daripada sekadar peraturan tertulis. Hukum mencakup semua norma, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang mengatur perilaku manusia dalam masyarakat dan bertujuan untuk menciptakan keadilan dan ketertiban.

Demikian juga dalam penentuan lingkup kompetensi absolut Peradilan TUN seakan-akan hanya ditentukan berdasarkan batasan baku dan rumusan normatif peraturan perundang-undangan. Kondisi ini bertolak belakang dengan dinamika kompetensi Peradilan Administrasi di Prancis yang justru banyak ditentukan oleh hukum hakim (*judge-made law*). Proses beracara di peradilan administrasi Prancis secara prinsip tidak didasarkan atas suatu hukum acara yang dikodifikasikan dalam satu kitab undang-undang hukum acara seperti halnya untuk

⁸⁶Lihat juga Peraturan DKPP No. 1 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara di DKPP, yang menegaskan sifat final dan mengikat dari putusan.

⁸⁷Lihat putusan PTUN Jakarta No. 82/G/2020/PTUN-JKT, kasus pemberhentian anggota KPU Dra. Evi Novida Ginting Manik, yang diberhentikan berdasarkan putusan DKPP.

perkara perdata dan pidana. Hal tersebut berimplikasi terhadap kuatnya peranan dan pengaruh yurisprudensi dalam sistem peradilan administrasi di Prancis. Dalam ungkapan Yoan Sanchez disebutkan: “*In France, administrative law is predominantly judge-made, evolving with solutions developed by its highest court: the Council of State (Conseil d’État)*”.⁸⁸ Senada dengannya, Lionel Neville Brown dan John S. Bell menyebutkan bahwa karakteristik utama yang membedakan antara hukum administrasi dengan hukum perdata di Prancis adalah prinsip umum dan kerangka hukum administrasi yang dikembangkan hukum hakim (*judge-made law*) atau praktik peradilan administrasi: “*Legislation has a significant role in specific areas, but unlike in droit civil and droit penal, there is no code of general principles and so it has been for the courts to integrate the various elements into a coherent system*”.⁸⁹

G. Perkembangan Kompetensi Absolut Peradilan TUN: Tantangan dan Harapan

Perkembangan kompetensi absolut Peradilan TUN telah membuka kategorisasi sengketa TUN umum dan sengketa TUN khusus. Secara normatif-yuridis, memang sampai saat ini belum ada ketentuan yang mengatur secara tegas pembagian kategori sengketa TUN umum dan sengketa TUN khusus. Sedangkan, perkembangan kompetensi relatif Pengadilan TUN telah memperluas akses untuk berperkara di setiap PTUN yang kini keberadaannya telah berdiri hampir di semua propinsi di negara kita⁹⁰.

⁸⁸Yoan Sanchez, “*Proportionality in French Administrative Law*”, in Sofia Ranchordás and Boudewijn de Waard (eds), *The Judge and the Proportionate Use of Discretion* (New York: Routledge, 2016), hlm. 54.

⁸⁹L. Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, Fifth Edition (Oxford: Oxford University Press, 1998) hlm. 294.

⁹⁰Terkait dikotomi sengketa TUN umum dan sengketa TUN khusus, dalam beberapa hal bisa saja hal ini dilihat sebagai sekadar anggapan (*stelsel*) yang membedakan jenis perkara. Tetapi dari sudut pandang lain, bisa saja ia menimbulkan perdebatan epistemis, bukan sekadar perdebatan peristilahan, misalnya jika dikaitkan dengan kedudukan pengadilan pajak sebagai pengadilan khusus di lingkungan Peradilan TUN, maka bisa saja muncul pertanyaan lebih jauh dan epistemis tentang kekhususan sengketa pajak dibandingkan dengan “sengketa TUN khusus” sebagai negasi dikotomis dari “sengketa TUN umum” yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan keseluruhan kewenangan Peradilan TUN dalam sistem kekuasaan peradilan di negara kita.

Di sisi lain, perluasan kewenangan Peradilan TUN ternyata diikuti dengan beragam variasi akses keadilan ke Peradilan TUN. Atau lebih tepatnya, kini hubungan antara upaya administratif (dalam hal ini termasuk kuasi peradilan) dengan upaya litigasi di Peradilan TUN terfragmentasi dalam berbagai pola prosedur atau model dan mekanisme yang tidak padu padan satu sama lain⁹¹. Kini ada sengketa yang dapat diajukan langsung ke Pengadilan TUN tanpa upaya administratif terlebih dahulu dan sebaliknya ada yang setelah upaya administratif berupa keberatan maka upaya hukum yang tersedia adalah ke Pengadilan Tinggi TUN atau ada pula yang baru setelah banding administratif baru tersedia upaya hukum ke Pengadilan Tinggi TUN. Disisi lain, kini terdapat sengketa TUN yang dapat diajukan langsung ke Pengadilan tanpa upaya administratif terlebih dahulu adalah, antara lain sebagai berikut:

1. Sengketa atas pengujian ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang;
2. Sengketa tindakan pemerintahan berupa omisi;
3. Sengketa penghapusan merek atas inisiatif menteri.

Sengketa TUN yang dapat diajukan ke Pengadilan TUN setelah menempuh upaya administratif berupa keberatan terlebih dahulu atau setelah menempuh penyelesaian di internal pemerintah terlebih dahulu atau setelah keluar putusan lembaga kuasi peradilan (*quasi rechtspraak*) terlebih dahulu, antara lain sebagai berikut:

⁹¹Bandingkan dengan pendapat Richo A. Wibowo yang menyatakan agar pemaknaan upaya administratif (*administrative review*) sebagaimana konteks UU Peradilan TUN saja. Alasannya menurut pakar hukum administrasi dari FH UGM ini, karena regulasi sektoral mungkin saja mendesain konsep *administrative review* secara beragam. Lebih lanjut ia kemukakan bahwa dua dalam RUU Pengadaan Barang Jasa Publik misalnya desain yang ia usulkan jika terjadi sengketa untuk tender dengan pagu rendah, maka penyedia yang merasa tidak puas dengan penetapan pemenang tender dapat mengajukan keberatan, lalu jika tetap merasa dirugikan dapat meminta *judicial review*. Sementara jika tender dengan pagu tinggi dan jenis tender yang kompleks maka jika peserta tender tidak puas dengan keberatan, melakukan banding administratif ke unit layanan sengketa di Lembaga Kebijakan Pengadaan Pemerintah (LKPP). Richo Andi Wibowo (ed), *Hukum Administrasi Negara: Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer Dan Kasus* (Depok: Rajawali Pers, 2024), hlm. 311.

1. Sengketa TUN pada umumnya (Pasal 3 ayat (1) Perma No. 6/2018);
2. Sengketa atas (a) keputusan PPK selain pemberhentian sebagai PNS atau selain pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK; dan (b) Keputusan Pejabat (lihat PP No. 79/2021);
3. Sengketa Penetapan Lokasi Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diawali dengan keberatan terlebih dahulu pada saat konsultasi publik pada saat penetapan rencana lokasi oleh Gubernur dan/atau Bupati/Walikota
4. Sengketa Informasi Publik di Pengadilan harus menempuh upaya adjudikasi non litigasi terlebih dahulu di Komisi Informasi;
5. Sengketa Proses Pemilu di Pengadilan TUN harus menempuh upaya administratif terlebih dahulu di Bawaslu

Sengketa TUN yang dapat diajukan langsung ke Pengadilan Tinggi TUN tanpa upaya administratif atau setelah keluar putusan lembaga kuasi peradilan (*quasi rechtspraak*) terlebih dahulu misalnya dalam sengketa atas keputusan pansel dalam seleksi anggota DPRP dan/atau DPRK di Papua. Sedangkan, sengketa TUN yang dapat diajukan langsung ke Pengadilan Tinggi TUN setelah upaya administratif terlebih dahulu berupa keberatan atau setelah keluar putusan lembaga kuasi peradilan terlebih dahulu. Misalnya sengketa wajib Bayar dapat mengajukan keberatan kepada Instansi Pengelola PNBPN atas: (a) Surat Ketetapan PNBPN Kurang Bayar; (b) Surat Ketetapan PNBPN Nihil; atau (c) Surat Ketetapan PNBPN Iebih Bayar. Dalam hal Wajib Bayar tidak setuju terhadap penetapan atas pengajuan keberatan tersebut di atas, Wajib Bayar dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tinggi TUN (lihat UU No. 9/2018 Tentang PNBPN)

Di sisi lain, sengketa TUN yang dapat diajukan langsung ke Pengadilan Tinggi TUN setelah upaya administratif terlebih dahulu berupa banding administratif atau setelah setelah keluar putusan lembaga kuasi peradilan (*quasi rechtspraak*) terlebih dahulu, antara lain sebagai berikut:

1. Sengketa TUN pada umumnya (Pasal 3 ayat (1) Perma No. 6/2018)
2. Sengketa kepegawaian berupa pemberhentian dengan atau tidak dengan hormat sebagai ASN setelah banding administratif di Badan Pertimbangan ASN (BP ASN). Tentang Tata Cara Penyelesaian

Banding Administratif, ditentukan bahwa dalam hal Pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan BPASN, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi TUN (Lihat PP No. 79/2021 dan Perma No. 2/2023)

3. Sengketa pengadaan barang/jasa di bidang konstruksi setelah sanggah banding;
4. Sengketa Pemilihan Calon Kepala dan Wakil Kepala Daerah setelah upaya administratif terlebih dahulu di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota.

Belum lagi jika dikaitkan dengan berbagai peraturan sektoral yang tersebar luas dalam berbagai urusan atau lingkungan instansi pemerintahan yang secara berbeda-beda mengatur konsep keberatan administratif dan/atau banding administratif tetapi tidak secara spesifik mengatur lebih lanjut kemungkinan apakah dapat diajukan upaya litigasi ke Peradilan TUN jika tidak puas atas putusan keberatan administratif atau banding administratif tersebut. Sebagai contoh berikut diuraikan beberapa ketentuan sektoral dimaksud yakni sebagai berikut: (a) Sanggah Banding Dalam Pengadaan Barang Jasa; (b) Keberatan Atas Keputusan Sanksi Disiplin Berat Oleh Praja IPDN (Institut Pemerintahan Dalam Negeri); (c) Komisi Banding Dalam Penjatuhan Sanksi Kode Etik Profesi Polri; (d) Keputusan Komite Profesi Akuntan Publik Sebagai Lembaga Banding Yang Bersifat Final dan Mengikat; (e) Tindak Lanjut Keputusan Konsil Kedokteran Indonesia Atas Keputusan Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran Indonesia (MKDKI); (f) Mahkamah Pelayaran; (g) Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi (BAPPEPTI); (h) Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT); (i) Dan lain sebagainya.

Beragam variasi akses keadilan ke Peradilan TUN sebagaimana diuraikan di atas perlu ditata ulang agar lebih menjamin kemudahan berperkara bagi para pencari keadilan di Peradilan TUN. Penataan ulang tersebut dilakukan dengan mempertegas interelasi antara aturan umum dan aturan khusus dalam revisi UU Peradilan TUN atau revisi UUAP sehingga ke depan dapat diterjemahkan secara konsisten atau sistematis salah satu asas penyelenggaraan peradilan yakni asas sederhana, cepat dan berbiaya ringan dalam proses penyelesaian sengketa TUN baik dengan atau tanpa upaya administratif terlebih dahulu. Maka, sejumlah

RUU seperti RUU Pertanahan atau RUU Piutang Negara dan Piutang Daerah yang akan mempengaruhi kompetensi absolut Peradilan TUN ke depan, perlu disikapi dan dikelola oleh para pembuat undang-undang dengan memperhatikan kendala dan tantangan yang dihadapi oleh sejumlah ketentuan sektoral yang berkaitan dengan kewenangan Peradilan TUN.

Beberapa isu hukum lain masih terbuka untuk menjadi bahan perluasan kompetensi Peradilan TUN ke depan. Sebagai contoh, untuk menjamin kepentingan publik yang besar yang diemban oleh pemerintah dalam hal diadakannya kerjasama dengan pihak swasta, maka ke depan perlu dipertimbangkan agar dalam sistem hukum administrasi Indonesia dikembangkan rezim kontrak pemerintah yang tunduk kepada hukum publik dan di banyak negara menjadi kewenangan Peradilan Administrasi untuk mengadili sengketa kontrak pemerintah⁹². Menurut Arif Pratomo dan Erick Sihombing⁹³, dengan diberlakukannya UUAP dan Perma No. 2/2019, terbuka ruang yustisiabilitas terhadap tindakan pemerintahan non-keputusan (*feitelijke handelingen*) yang bersifat konkret, individual, dan final. Pemutusan kontrak oleh PPK yang memenuhi unsur-unsur tersebut dapat dikualifikasikan sebagai objek gugatan pada Peradilan TUN. Hal ini menunjukkan perluasan yurisdiksi PTUN sebagai konsekuensi reformasi administrasi pemerintahan, dari pengujian *beschikking* ke pengujian tindakan administratif yang berdampak hukum. Sejalan dengan itu, W. Riawan Tjandra⁹⁴,

⁹²Menurut Cristina Ionas karakteristik kontrak pemerintah adalah: (1) Memiliki klausul yang dimaksudkan untuk melaksanakan kewenangan publik; (2) Kontrak memiliki rezim yang khusus, yang mana pemerintah diberikan hak-hak yang khusus (dalam beberapa keadaan pemerintah dapat membatalkan kontrak secara sepihak); (3) Kontrak dilaksanakan oleh operator swasta, dalam rangka pelayanan publik kepada masyarakat. Selengkapnya lihat Cristina, Ionas. *The Administrative Agreement As A Legal Form For Public Services In Comparative And Roman Law*, Bulletin of the Transilvania University of Brasov, Vol. 5 (54) No. 1 – 2012, Series VII: Social Sciences, Law.

⁹³Arief Pratomo & Erick S. Sihombing, *Pemutusan Kontrak Oleh Pejabat Pembuat Komitmen Dalam Perspektif Keputusan/Tindakan Administrasi Pemerintahan: Kajian Kepastian Hukum (Termination Of Contracts By Commitment-Making Officials In The Perspective Of Administrative Decisions/Actions: A Legal Certainty Review)*, dalam Arief Pratomo dkk “*Dibalik Toga, Terselip Pena, Memoar dan Warisan Intelektual, Dr. Arifin Marpaung, S.H., M.Hum*” (Jakarta: Kencana, 2025), 700.

⁹⁴W. Riawan Tjandra, *Perluasan Kewenangan Mengadili (Iudicialis) Peradilan Tata Usaha Negara Terhadap Perjanjian Kebijaksanaan (Beleidsvereenkomst)*, Desember 2023,

mengusulkan perluasan kewenangan mengadili Peradilan TUN untuk menguji keabsahan (*validatem*) dari suatu perjanjian kebijaksanaan dan implementasinya dalam bentuk tindakan faktual, tindakan hukum maupun jika terjadi perbuatan melawan hukum pemerintah yang dinilai merugikan pihak ketiga (seseorang atau badan hukum perdata).

Disamping itu, menurut Bagir Manan, sampai sekarang belum ada badan peradilan yang diberi wewenang khusus (*specialised court*) menyelesaikan sengketa yang bersumber dari peraturan kebijakan. Lebih lanjut dikemukakan, dalam praktiknya, keberatan yang timbul atas peraturan kebijakan yang menimbulkan kerugian cenderung diselesaikan dengan mekanisme pengajuan gugatan perbuatan melawan hukum oleh Penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) ke Peradilan Umum.⁹⁵ Penegasan apakah Peradilan TUN dapat mengadili keputusan-keputusan bersifat umum seperti aturan kebijakan ini, akan memperjelas pembagian peran dan tugas dari kedua yuridiksi ini⁹⁶.

Prosiding Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara 1(1):537-558. DOI:10.55292/hxk3a519.

⁹⁵Bagir Manan, "Peraturan Kebijakan", Varia Peradilan No. 277 Desember 2008, 32.

⁹⁶Dalam perkembangan mutakhir, irisan perbuatan hukum yang bersifat umum yang diperintahkan baik oleh Peradilan Umum dan Peradilan TUN tampak seperti dalam putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024. Namun apabila dikaji lebih seksama lagi, putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024 tersebut di atas mengandung permasalahan lebih serius yakni sebagai berikut: (1) Putusan tersebut secara sempit menggunakan penafsiran *a contrario* yakni apabila PTUN hanya berwenang mengadili "tindakan konkret" maka Peradilan Umum berwenang mengadili perkara "tindakan abstrak". "Tindakan konkret" yang digunakan dalam UUAP adalah sinonim-semantik dari "tindakan faktual", artinya tindakan abstrak bukanlah antonim dari tindakan konkret, sebagaimana pandangan putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024 untuk menafsirkan dasar kewenangan peradilan umum mengadili "perbuatan melawan hukum yang abstrak, yaitu tidak mengenai tindakan konkret pemerintahan dan bersifat individual", dan oleh karenanya secara tidak langsung putusan tersebut memberikan makna diluar kriteria "tindakan abstrak" yakni "tindakan konkret" adalah kewenangan Peradilan TUN. Selain kontradiktif dengan rumusan kamar perdata dalam SEMA maupun SEMA No. 4/2016 dan SEMA No. 2/2019, kategorisasi tindakan konkret *vis a vis* tindakan abstrak sebagaimana dimaksud dalam putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024 tersebut sebenarnya sangat lemah justifikasi teoritisnya karena kategorisasi seperti itu pada dasarnya hanya berlaku dalam kategorisasi sifat norma hukum yang diperkenalkan pertama kali oleh H.D. van Wijk/Konijnenbelt di Belanda dan diadaposi oleh A. Hamid S. Attamimi dan Philipus M. Hadjon di Indonesia. Klasifikasi norma hukum dimaksud adalah sebagai berikut: (1) norma umum-abstrak, contohnya: undang-

Memang, pembagian peran antara peradilan umum dan peradilan TUN dalam melakukan kontrol yuridis terhadap kekuasaan eksekutif tidak selalu bisa digambarkan secara jelas dan tegas (*clear-cut boundary*) dalam satu sistem hukum. Dari kondisi di atas, persamaan persepsi antar badan peradilan (peradilan umum dan peradilan TUN) merupakan prasyarat kunci dalam membangun kepastian hukum bagi terwujudnya perlindungan hukum oleh kekuasaan yudikatif bagi warga masyarakat, khususnya dalam sengketa tindakan pemerintahan. Batas-batas kompetensi absolut kedua badan peradilan ini perlu terus dijaga dan dihormati oleh satu sama lain sehingga antar yuridiksi tidak saling melampaui atau memasuki kewenangan badan peradilan lain. Pemahaman terhadap batas-batas kompetensi ini dapat dikembangkan antara lain dari penegasan pengecualian objek sengketa tindakan yang berkembang dalam praktek dan kreasi yudisial para hakim. Terkait hal ini, sejumlah putusan kamar TUN MA telah menemukan sejumlah pemaknaan konsep baru (*restatement*) terkait apa sesungguhnya yang menjadi objek sengketa tindakan pemerintahan.

H. Penutup

Demikianlah uraian tentang pasang surut kompetensi absolut Peradilan TUN menjelang empat dasawarsa keberadaannya. Kriteria objek sengketa TUN atau bagaimana pemaknaan objek sengketa TUN itu tidak semata-mata ditentukan oleh rumusan peraturan perundang-undangan (produk legislasi dan regulasi) namun ditentukan juga oleh

undang; (2) norma individual-konkrit, contohnya: Keputusan; (3) norma umum-konkrit, contohnya: rambu lalu lintas; (4) norma individual-abstrak, contohnya: izin gangguan. (2) Putusan tersebut juga dengan mudahnya membuat istilah baru "tindakan konkrit-individual" yang katanya otomatis menjadi kewenangan Peradilan TUN tanpa menyadari kerumitan dan keterkaitan atau ketidakterkaitannya dengan dikotomi tindakan pemerintah dan tindakan faktual yang berkembang dalam hukum administrasi. Di sisi lain, berangkat dari ketidaksadaran putusan tersebut untuk memahami tabir permasalahan konsepsi tindakan-tindakan seperti dimaksud di atas, Penulis mengusulkan agar dikotomi pemaknaan antara tindakan administrasi dan tindakan faktual sudah saatnya diakhiri karena kedua istilah ini apabila didekati dengan penafsiran purposif sebenarnya akan tampak untuk tidak perlu untuk dipertentangkan lagi seperti umumnya selama ini. Dengan pendekatan tekstual, tak terkira banyaknya energi dan waktu yang dihabiskan untuk memperdebatkan dan mengkritik penggunaan kedua istilah tersebut secara berbeda-beda (*interchangeable*) dalam UUAP

rumusan norma hukum yang tertuang dalam: putusan MK, putusan MA dan putusan *Judex Factie*.

Persamaan persepsi antar badan peradilan (peradilan umum dan peradilan TUN), termasuk dengan Ombudsman, merupakan prasyarat kunci dalam membangun kepastian hukum bagi terwujudnya perlindungan hukum oleh kekuasaan yudikatif bagi warga masyarakat, khususnya dalam sengketa tindakan pemerintahan. Batas-batas kompetensi absolut kedua badan peradilan ini perlu terus dijaga dan dihormati oleh satu sama lain sehingga antar yuridiksi tidak saling memasuki kewenangan badan peradilan lain.

Idealnya perumusan kebijakan hukum berangkat dari suatu *grand design* yang didasari kajian mendalam, komprehensif dan inklusif dengan seluruh *stakeholder* yang berkompeten dalam sebuah naskah akademis yang kredibel dan otoritatif. Ketiadaan kajian yang mendalam maupun koordinasi lintas sektoral mengakibatkan kerumitan kategori sengketa TUN umum versus sengketa TUN khusus sebagai salah satu dampak dari perkembangan kompetensi absolut Peradilan TUN selama dua dasawarsa terakhir. Ketiadaan kajian mendalam yang mendasari suatu kebijakan hukum akan menjelaskan mengapa fenomena transpalansi hukum tanpa diikuti kemampuan epistemis kerap terjadi dalam pembuatan hukum di negara kita. Sistem hukum yang seharusnya terdiri dari berbagai lapisan sub sistem dalam suatu kesatuan yang koheren dan sistematis dalam kasus Indonesia justru sering menunjukkan kontradiksi antar sub sistem.



BAB 5

UPAYA ADMINISTRATIF

A. Pendahuluan: Memahami Upaya Administratif dalam Hukum Administrasi Negara

Interaksi antara pemerintah dan warga negara telah berkembang menjadi semakin kompleks seiring dengan perluasan fungsi negara dalam memenuhi kebutuhan masyarakat modern. Fenomena ini, yang berakar pada kebangkitan birokrasi negara besar di abad kesembilan belas, telah mendorong pengembangan hukum administrasi sebagai cabang hukum yang mengatur struktur, proses, dan praktik administratif dalam suatu negara.¹ Hukum administrasi negara berfokus pada bagaimana pemerintah menjalankan fungsi administratifnya, membuat keputusan, dan menegakkan kebijakan publik, mencakup berbagai bidang seperti perdagangan internasional, lingkungan, perpajakan, dan kepegawaian.²

Dalam konteks ini, keberadaan mekanisme yang efektif untuk mengawasi tindakan pemerintah menjadi sangat fundamental. Hal ini

¹Francis Bignami, "Comparative Administrative Law," in *The Cambridge Companion to Comparative Law, Public Law and Legal Theory Paper*, No. 2012-115 (2012), hlm. 1-2.

²*Ibid.*, hlm. 3.

krusial untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dan melindungi hak-hak individu dalam hubungan mereka dengan pemerintah.³ Upaya administratif, sebagai salah satu bentuk kontrol internal, muncul sebagai garis pertahanan pertama dalam sistem hukum. Mekanisme ini memungkinkan penyelesaian sengketa antara warga negara dan pemerintah di dalam lingkungan administrasi itu sendiri, seringkali sebelum intervensi yudisial eksternal diperlukan. Pendekatan ini tidak hanya mengurangi beban peradilan, tetapi juga mendorong akuntabilitas langsung dalam cabang eksekutif, memfasilitasi koreksi diri administratif, dan pada akhirnya, mempercepat resolusi sengketa dengan biaya yang lebih efisien bagi masyarakat.⁴ Dengan demikian, upaya administratif memainkan peran strategis dalam menjaga keseimbangan antara efisiensi pemerintahan dan perlindungan hak-hak warga negara.

1. Latar Belakang dan Urgensi Upaya Administratif

Seiring dengan pertumbuhan birokrasi dan peningkatan kompleksitas tata kelola pemerintahan, kebutuhan akan mekanisme pengawasan yang efektif menjadi semakin mendesak. Abad kesembilan belas menyaksikan munculnya birokrasi negara yang dirancang untuk memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat yang kompleks, sementara abad kedua puluh ditandai dengan perluasan hukum administrasi secara signifikan di seluruh dunia, seiring dengan dibentuknya lebih banyak lembaga pemerintah untuk mengatur berbagai aspek interaksi manusia.⁵ Perluasan ini secara inheren meningkatkan potensi terjadinya perselisihan atau keluhan antara warga negara dan pemerintah.

Dalam menghadapi dinamika ini, upaya administratif menjadi sangat penting. Ia berfungsi sebagai sarana internal bagi pemerintah untuk mengkaji ulang dan memperbaiki keputusannya sendiri, sebelum sengketa tersebut harus dibawa ke ranah peradilan. Kemampuan untuk menyelesaikan sengketa di tingkat administratif ini dapat menghemat waktu dan sumber daya yang signifikan bagi semua pihak yang terlibat,

³Paul Craig, *Administrative Law*, (Mytholmroyd: Sweet and Maxwell, 2008).

⁴Gugun El Guyanie, "Eksistensi dan Urgensi Upaya Administratif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia" *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*, Vol. 1 No. 2, (Desember 2021), hlm. 150.

⁵Francis Bignami, "Comparative Administrative Law.....", hlm. 3.

serta memungkinkan solusi yang lebih fleksibel dan kontekstual dibandingkan dengan putusan pengadilan yang seringkali bersifat biner. Oleh karena itu, keberadaan upaya administratif tidak hanya merupakan respons terhadap kompleksitas pemerintahan modern, tetapi juga merupakan komponen penting dalam membangun sistem tata kelola yang responsif dan akuntabel.

2. Definisi dan Ruang Lingkup Keberatan dan Banding Administrasi

Upaya administratif secara fundamental didefinisikan sebagai proses penyelesaian sengketa yang berlangsung dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan. Proses ini timbul sebagai respons terhadap dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan yang dinilai merugikan warga masyarakat.⁶ Melalui mekanisme keberatan dan banding administratif, masyarakat diberikan sarana untuk mencari perlindungan hukum.⁷ Tujuan utama dari upaya ini tidak sekadar menghasilkan kondisi menang-kalah seperti dalam litigasi di pengadilan, melainkan untuk mencapai solusi atau kesepakatan bersama yang lebih konstruktif.⁸

Upaya administratif di Indonesia secara umum terdiri dari dua bentuk utama: Keberatan dan Banding Administratif.⁹ Kedua mekanisme ini dirancang untuk memberikan jalur bagi warga negara yang merasa dirugikan oleh keputusan atau tindakan administrasi untuk mencari keadilan di dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri.

a. Keberatan (*Objection*)

Secara konseptual, keberatan adalah prosedur penyelesaian sengketa tata usaha negara secara administratif yang dilakukan sendiri oleh

⁶Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014, LN no. 292 Tahun 2014, TLN 5601.

⁷Bitu Gadsia Spaltani, et. al., "Pelembagaan Upaya Administrasi dalam Rangka Perbaikan Birokrasi dan Pelayanan Publik di Indonesia", *Journal of Contemporary Public Administration (JCPA)*, Vol. 3, No. 2, (2023), hlm. 83-90.

⁸*Ibid.*

⁹Bayu Rahmaddoni, et. al., "Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang", *UNES Journal of Swara Justisia*, Vol. 7, Issue 1, (April 2013), hlm. 749-763.

badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan yang dipersoalkan itu.¹⁰ Ini merupakan mekanisme koreksi diri atau pertimbangan ulang di tingkat internal paling dasar. Contohnya dapat ditemukan dalam Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP), di mana pengajuan keberatan adalah hak pemohon informasi publik jika permintaannya ditolak atau jika ia tidak puas dengan respons dari badan publik. Pengajuan ini ditujukan kepada Atasan PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi) yang akan meninjau ulang keputusan yang diambil oleh PPID. Proses ini bersifat internal dan memungkinkan pejabat yang mengeluarkan keputusan untuk meninjau kembali dan, jika perlu, mengubah atau membatalkan keputusan awalnya.¹¹

b. Banding Administratif (*Administrative Appeal*)

Banding administratif adalah prosedur penyelesaian sengketa administratif yang diajukan kepada instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan. Ini merupakan bentuk peninjauan oleh otoritas yang lebih tinggi atau berbeda dalam hierarki administratif. Contoh spesifiknya adalah banding administratif untuk sengketa kepegawaian Aparatur Sipil Negara (ASN), yang diajukan kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN).¹² BPASN merupakan lembaga yang berwenang menerima banding administratif dari ASN yang tidak puas terhadap keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) terkait pemberhentian sebagai PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK.¹³

Perbedaan antara “Keberatan” (koreksi diri) dan “Banding Administratif” (peninjauan hierarkis atau oleh badan administratif lain) mencerminkan pendekatan berjenjang yang disengaja terhadap akuntabilitas internal. Sistem berlapis ini bertujuan untuk memaksimalkan peluang penyelesaian administratif di berbagai tingkatan sebelum intervensi yudisial eksternal diperlukan. Pendekatan

¹⁰*Ibid.*

¹¹Peraturan Pemerintah tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, PP No. 79 Tahun 2021, LN. No. 175 Tahun 2021, TLN No. 6705 Tahun 2021.

¹²*Ibid.*

¹³*Ibid.*

ini tidak hanya mendorong otonomi administratif dan efisiensi dalam penyelesaian sengketa, tetapi juga berpotensi menghasilkan solusi yang lebih bernuansa dan adaptif dibandingkan dengan putusan pengadilan yang seringkali bersifat menang-kalah.¹⁴ Dengan demikian, sistem ini dirancang untuk memberikan kesempatan kepada administrasi untuk memperbaiki kesalahannya sendiri, dan jika itu tidak berhasil, untuk meningkatkan perselisihan dalam hierarki administratif, sehingga menjaga efisiensi dan mengurangi beban peradilan.

B. Teori dan Konsep Upaya Administratif

Upaya administratif tidak hanya sekadar prosedur hukum, melainkan merupakan perwujudan dari prinsip-prinsip fundamental dalam negara hukum. Keberadaannya mencerminkan komitmen negara untuk melindungi hak-hak warga negara dari potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh administrasi.

1. Konsep Negara Hukum dan Perlindungan Hukum bagi Warga Negara

Upaya administratif merupakan instrumen vital dalam memberikan perlindungan hukum bagi warga negara yang merasa dirugikan akibat sikap atau tindakan administrasi negara.¹⁵ Konsep ini berakar kuat dalam gagasan negara hukum modern (*rechtstaat*), di mana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum untuk mencegah kesewenang-wenangan.¹⁶ Dalam negara hukum, tidak boleh ada kesewenang-wenangan, dan seseorang hanya boleh dihukum bilamana melanggar hukum. Selain itu, prinsip persamaan kedudukan di hadapan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat, serta terjaminnya hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan pengadilan, merupakan pilar-pilar yang mendasari upaya administratif.¹⁷

¹⁴Sahrina Safiuddin, et. al., “Upaya Administratif sebagai Instrumen Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik Bagi Masyarakat”, *Halu Oleo Law Review*, Vol. 6 Issue 2, (September 2022), hlm. 208-217.

¹⁵Gugun El Guyanie, “Eksistensi dan Urgensi Upaya Administratif...”

¹⁶*Ibid.*

¹⁷*Ibid.*

Keberadaan upaya administratif adalah manifestasi nyata dari prinsip *rechtstaat*, yang mengubah konsep perlindungan hukum yang abstrak menjadi hak prosedural yang konkret dan mudah diakses oleh warga negara. Dengan menyediakan jalur internal untuk menantang tindakan negara, upaya administratif memperkuat akuntabilitas negara kepada warganya dan menumbuhkan kepercayaan publik terhadap sistem hukum. Ini berarti bahwa prinsip-prinsip negara hukum tidak hanya menjadi teori, tetapi juga diwujudkan dalam praktik melalui mekanisme yang memungkinkan individu untuk secara aktif mencari keadilan dan memastikan bahwa tindakan pemerintah didasarkan pada hukum yang kuat dan prinsip-prinsip keadilan.

2. Teori Kontrol Terhadap tindakan Administrasi Negara (Kontrol Intern dan Ekstern)

Kontrol terhadap kekuasaan negara adalah elemen krusial dalam mencegah otoritarianisme dan korupsi. Dalam konteks ini, upaya administratif berfungsi sebagai bentuk kontrol intern terhadap kekuasaan negara, yang dilaksanakan oleh badan atau pejabat di lingkungan pemerintahan itu sendiri.⁴ Kontrol internal ini bertujuan untuk memastikan bahwa administrasi negara melaksanakan tugas dan fungsinya dengan tertib dan sesuai dengan hukum, sehingga memperoleh kepastian hukum.¹⁸

Kontrol intern ini berbeda dengan kontrol ekstern yang dilakukan melalui mekanisme politik (seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), pers, serta oleh kekuasaan yudisial.¹⁹ Penekanan pada kontrol internal melalui upaya administratif sebelum peninjauan yudisial eksternal mencerminkan preferensi untuk koreksi diri administratif dan efisiensi. Hal ini sejalan dengan prinsip otonomi administratif, di mana pemerintah diberikan kesempatan pertama untuk menyelesaikan perselisihan internal dan memperbaiki kesalahan tanpa campur tangan eksternal yang segera.²⁰

¹⁸*Ibid.*

¹⁹Sudarsono, Retno Ariyani, dan Agus Abdur Rahman, “Modifikasi Hukum oleh Mahkamah Agung Melalui Pengaturan Upaya Administratif dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018”, *Jurnal Hukum Peratun* 2, No. 1 (December 2019), hlm. 13.

²⁰Sahrina Safiuddin, et. al., “Upaya Administratif sebagai Instrumen....”

Namun, terdapat ketegangan inheren antara kontrol internal (di mana administrasi meninjau tindakannya sendiri) dan perlindungan utama dari peninjauan yudisial yang independen. Meskipun efisiensi dan otonomi administratif sangat dihargai, hal tersebut tidak dapat sepenuhnya mengesampingkan kebutuhan akan pengawasan independen untuk melindungi hak-hak individu secara kuat. Oleh karena itu, hukum administrasi terus berupaya menyeimbangkan efisiensi prosedural, diskresi administratif, dan perlindungan hak-hak individu yang kokoh. Keseimbangan ini memastikan bahwa meskipun administrasi memiliki ruang untuk mengelola dirinya sendiri, tetap ada mekanisme pengawasan yang kuat untuk menjamin keadilan dan kepatuhan hukum.

3. Prinsip-Prinsip Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai Landasan Upaya Administrasi

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) secara eksplisit dimaksudkan sebagai salah satu dasar hukum untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya, dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum.²¹ UU AP ini merupakan upaya menyeluruh untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.²²

Prinsip-prinsip Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang diatur dalam UU AP menjadi landasan normatif bagi pelaksanaan upaya administratif. AUPB ini meliputi asas:²³

1. **Kepastian Hukum:** Mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajekan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
2. **Kemanfaatan:** Menyeimbangkan berbagai kepentingan, seperti kepentingan individu, masyarakat, antargolongan, pemerintah-warga negara, antargenerasi, manusia-ekosistem, dan gender.
3. **Ketidakberpihakan:** Mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan

²¹Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014, LN no. 292 Tahun 2014, TLN 5601.

²²*Ibid.*

²³Sahrina Safiuddin, et. al., "Upaya Administratif sebagai Instrumen...."

dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

4. **Kecermatan:** Keputusan dan tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitasnya.
5. **Tidak Menyalahgunakan Kewenangan:** Melarang penggunaan kewenangan untuk keuntungan pribadi atau tujuan yang tidak sesuai dengan kewenangan yang diberikan, serta menghindari tindakan melampaui, mencampuradukkan, atau sewenang-wenang.
6. **Keterbukaan:** Melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
7. **Kepentingan Umum:** Mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
8. **Pelayanan yang Baik:** Memastikan pelayanan yang tepat waktu dengan prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan dan peraturan.

Penerapan AUPB dalam pelaksanaan upaya administratif sangat penting. AUPB memberikan kerangka normatif tentang bagaimana upaya administratif seharusnya dilakukan, melampaui sekadar kepatuhan prosedural menuju pertimbangan etis dan substansial. Penerapan upaya administratif yang baik dan konsisten, yang berlandaskan pada AUPB, diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah dengan menyeimbangkan hak dan kewajiban, memungkinkan proses *checks and balances* berjalan secara efektif, dan pada akhirnya, mencapai tujuan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).²⁴ Hal ini juga mendorong badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk lebih berhati-hati dan patuh hukum dalam menerbitkan keputusan atau melakukan tindakan pemerintahannya.²⁵

²⁴*Ibid.*

²⁵Nurasti Parlina, "Regulasi dan Implementasi Wajib Menempuh Upaya Administrasi Dalam Sengketa Administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara", *JATISWARA*, Vol. 36 No. 2, (Juli 2021). Hlm. 163-176.

C. Asal Mula dan Evolusi Upaya Administratif di Indonesia

1. Sejarah Hukum Administrasi di Indonesia

Hukum administrasi di Indonesia telah mengalami perjalanan panjang dan dinamis sejak masa Orde Lama hingga era Reformasi, dengan setiap periode memiliki karakteristik tersendiri dalam hal kebijakan, struktur, dan penerapan hukum administrasi. Pada masa Orde Lama (1945-1966), hukum administrasi masih dalam tahap awal perkembangan, banyak aturan yang diadopsi dari hukum kolonial Belanda dengan beberapa penyesuaian. Pemerintahan cenderung sentralistik, yang berimplikasi pada kurangnya otonomi daerah dan ketergantungan tinggi pada peraturan pusat.

Meskipun formalisasi upaya administratif melalui undang-undang baru terjadi pada tahun 1986, konsep dan praktik penyelesaian sengketa administratif secara internal sudah dikenal jauh sebelumnya. Keberadaan upaya administratif telah diakui dalam hukum Indonesia bahkan sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 secara formal menetapkan sebagai bagian dari sistem peradilan administrasi.²⁶ Contoh-contoh historis menunjukkan bahwa mekanisme ini telah ada dalam berbagai bentuk, seperti Komisi Duane, Badan Sensor Film (berdasarkan Ordonansi Film 1940), dan Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) berdasarkan Undang-Undang Prp 1960.²⁷

Bentuk-bentuk keberatan dan banding administratif ini kemudian digunakan sebagai contoh dalam Penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, termasuk Dewan Pertimbangan Pajak (MPP), Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (P4P), dan Keputusan Gubernur terkait Undang-Undang Gangguan. Hal ini menunjukkan bahwa upaya administratif bukanlah konsep baru dalam hukum Indonesia, melainkan memiliki akar sejarah yang dalam dalam praktik administrasi negara.

Masa Orde Baru (1966-1998) melihat konsolidasi kekuasaan dan pembangunan yang terpusat, yang juga memengaruhi perkembangan hukum administrasi. Namun, pada masa Reformasi (1998-sekarang), terjadi pergeseran paradigma yang signifikan. Prinsip-prinsip good

²⁶Gugun El Guyanie, “Eksistensi dan Urgensi Upaya Administratif....”

²⁷*Ibid.*

governance seperti transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas menjadi landasan dalam pembentukan regulasi dan kebijakan administrasi publik. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme menjadi salah satu tonggak penting dalam upaya ini. Di era digital, transformasi digital dalam administrasi publik, seperti e-government dan pelayanan publik berbasis teknologi informasi, diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, transparansi, dan responsivitas pelayanan publik. Setiap periode membawa tantangan dan peluang tersendiri, dan penguatan prinsip good governance serta inovasi dalam pelayanan publik akan menjadi kunci utama dalam menghadapi dinamika global dan lokal yang terus berkembang.

2. Urgensi Keberadaan Upaya Administratif di Indonesia

Kehadiran upaya administratif dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat urgen untuk mengantisipasi dan mengatasi adanya sengketa antara pemerintah dengan masyarakat.²⁸ Dalam negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, Indonesia mengakomodasi perlindungan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia, serta menempatkan hak dan kewajiban rakyat terhadap negara dalam posisi yang seimbang, serasi, dan selaras, sehingga tercipta hubungan yang rukun antara rakyat dan pemerintah. Upaya administratif memungkinkan penyelesaian sengketa di ranah eksekutif terlebih dahulu, sesuai dengan prinsip otonomi administrasi, sebelum beralih ke ranah yudikatif.

Selain itu, upaya administratif juga dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi warga negara yang dirugikan akibat sikap atau tindakan administrasi negara, serta terhadap administrasi negara itu sendiri agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara benar sesuai dengan hukum. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan tertib serta memperoleh kepastian hukum. Perlindungan hukum ini menjadi hal yang sangat penting dan fundamental karena adakalanya administrasi negara salah bersikap dan bertindak atau menyalahgunakan wewenangnya.

²⁸*Ibid.*

Upaya administratif juga mendorong penyelesaian sengketa di luar jalur peradilan. Ini merupakan upaya untuk menghindari prosedur yang lebih rumit, kaku, dan formal di pengadilan, serta mendorong penyelesaian secara damai yang lebih tepat dan cepat.²⁹ Dengan demikian, upaya administratif tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme kontrol dan perlindungan hukum, tetapi juga sebagai sarana efisiensi dan harmonisasi dalam hubungan antara pemerintah dan warga negara.

3. Peran Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Sistem Peradilan Administrasi

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) memegang peran sentral sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia.³⁰ PTUN memiliki kewenangan absolut untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara (TUN) yang timbul antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun daerah. Namun, kewenangan PTUN untuk mengadili sengketa administrasi pemerintahan baru dapat dilaksanakan setelah upaya administratif telah ditempuh oleh pihak yang bersengketa.³¹ Hal ini menjadikan PTUN sebagai *ultimum remedium* atau upaya terakhir dalam penyelesaian sengketa administrasi, setelah semua jalur internal pemerintahan telah digunakan.

D. Kerangka Hukum Upaya Administratif

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) merupakan tonggak penting dalam sejarah hukum administrasi di Indonesia, yang secara formal membentuk peradilan

²⁹Pulung Hudoprakoso, “Pemberlakuan Upaya Administrasi Sebagai *Primum Remedium* Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara”, *JURNAL HUKUM, POLITIK DAN ILMU SOSIAL (JHPIS)*, Vol. 1, No. 1, (Maret 2022). Hlm. 178-197.

³⁰Erna Dwi Safitri, et. al., “Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara”, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 3, No.1, (2021), Hal. 34-45.

³¹Bayu Rahmaddoni, et. al., “Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif...”

administratif sebagai salah satu lingkungan peradilan di Indonesia.³² Salah satu ketentuan krusial dalam UU PTUN terkait upaya administratif adalah Pasal 48. Pasal ini menyatakan bahwa:³³

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 sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya 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 telah digunakan.

Ketentuan Pasal 48 ini menjadikan upaya administratif bersifat imperatif atau wajib jika tersedia dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).³⁴ Dengan kata lain, upaya administratif diposisikan sebagai “tiket” atau prasyarat mutlak untuk dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).³⁵ Jika prosedur administratif tersebut belum dilakukan, maka sengketa tata usaha negara yang bersangkutan tidak dapat diterima oleh pengadilan.

Implikasi dari ketentuan ini adalah bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama dalam hal upaya administratif telah ditempuh.³⁶ Hal ini merupakan pengecualian dari fungsi PTTUN sebagai pengadilan tingkat banding, dan menunjukkan pentingnya peran upaya administratif sebagai filter sebelum sengketa mencapai tingkat peradilan yang lebih tinggi. Meskipun demikian, pada masa awal berlakunya UU PTUN, keberadaan upaya administratif ini mendapatkan penolakan dari beberapa ahli hukum karena dianggap jarang berhasil menyelesaikan persoalan dan

³²Ali Abdullah M, *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014).

³³Gugun El Guyanie, “Eksistensi dan Urgensi Upaya Administratif....”

³⁴*Ibid.*

³⁵Bayu Rahmaddoni, et. al., “Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif....”

³⁶Gugun El Guyanie, “Eksistensi dan Urgensi Upaya Administratif....”

memiliki persoalan teknis seperti ketiadaan hukum acara yang jelas, kurangnya informasi, penilaian segi kebijaksanaan (*doelmatigheid*), penentuan batas waktu, dan kurangnya fasilitas.³⁷ Namun, semangat di balik Pasal 48 UU PTUN adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga negara yang dirugikan, sekaligus memastikan efisiensi dalam penyelesaian sengketa dengan memberikan kesempatan kepada administrasi untuk melakukan koreksi diri terlebih dahulu.

2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) membawa perubahan fundamental dalam pengaturan hukum administrasi di Indonesia, termasuk upaya administratif. UU AP dimaksudkan sebagai dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.

Bab X UU AP secara khusus mengatur mengenai Upaya Administratif, yang meliputi Pasal 75 sampai dengan Pasal 78.³⁸ Ketentuan-ketentuan penting dalam Bab ini meliputi:

- A. Pasal 75:** Menyatakan bahwa Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.³⁹ Upaya Administratif ini terdiri atas Keberatan dan Banding Administratif.⁴⁰ Penggunaan kata “dapat” pada Pasal 75 ayat (1) UU AP sempat menimbulkan polemik mengenai sifat kewajiban upaya administratif.⁴¹ Namun, Zudan Arif Fakrulloh

³⁷Ridwan, et. al., “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”, Vol. 25, Issue 2, (Mei 2018), Hlm. 339-358.

³⁸Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014, LN no. 292 Tahun 2014, TLN 5601, Pasal 75-8.

³⁹ Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan

⁴⁰Bayu Rahmaddoni, et. al., “Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif...”

⁴¹Eugenia Gloria Esther Pandeiroot, et. al., “Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Diinjau dari Undang-Undang Nomor

berpendapat bahwa semangat kata “dapat” adalah pilihan bagi warga masyarakat untuk menerima keputusan atau mengajukan keberatan. Meskipun demikian, jika warga masyarakat akan mengajukan gugatan ke pengadilan, upaya administratif yang tersedia tetap wajib untuk ditempuh terlebih dahulu.⁴²

- B. Pasal 77 (Keberatan):**⁴³ Keberatan diajukan secara tertulis kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan keputusan dalam jangka waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak keputusan diumumkan. Jika Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja, maka keberatan dianggap dikabulkan (konsep fiktif positif). Pejabat wajib menerbitkan keputusan sesuai permohonan dalam 5 hari kerja setelah tenggang waktu tersebut berakhir.
- C. Pasal 78 (Banding Administratif):**⁴⁴ Banding Administratif diajukan secara tertulis kepada Atasan Pejabat yang mengeluarkan keputusan dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya penyelesaian keberatan. Sama seperti keberatan, jika Atasan Pejabat tidak menyelesaikan banding dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja, maka banding dianggap dikabulkan (fiktif positif). Pejabat wajib menerbitkan keputusan sesuai permohonan dalam 5 hari kerja setelah tenggang waktu tersebut berakhir.

UU AP membawa perubahan penting dengan memperluas objek sengketa TUN, tidak hanya terbatas pada keputusan tertulis (KTUN) tetapi juga mencakup tindakan pemerintahan (termasuk diskresi) dan fiktif negatif (kelalaian bertindak). Perluasan ini bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum yang lebih komprehensif kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan, serta mencegah terjadinya

30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, Lex Administratum, Vol. IX/No. 2/Mar/EK/2021, hlm. 15-24.

⁴²Bayu Rahmaddoni, et. al., “Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif...”

⁴³Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014, LN no. 292 Tahun 2014, TLN 5601

⁴⁴Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014, LN no. 292 Tahun 2014, TLN 5601

penyalahgunaan wewenang. Konsep fiktif positif, khususnya, merupakan inovasi yang signifikan karena memberikan kepastian hukum kepada pemohon dan mendorong administrasi untuk lebih responsif.

3. Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) dan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA)

Setelah berlakunya UU AP, Mahkamah Agung (MA) mengeluarkan beberapa peraturan untuk memberikan pedoman lebih lanjut mengenai penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan, khususnya terkait upaya administratif.

PERMA Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif:

PERMA ini secara eksplisit mengakhiri polemik perihal wajib atau tidaknya Upaya Administratif dilaksanakan oleh Orang/Badan Hukum Perdata sebelum diajukannya gugatan ke PTUN.⁴⁵ Pasal 2 ayat (1) PERMA 6/2018 secara tegas menyatakan bahwa pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif. Ini menjadikan upaya administratif bersifat wajib (*mandatory*) dan berlaku terhadap semua sengketa TUN. Konsekuensi dari PERMA ini adalah adanya kewajiban bagi semua instansi pemerintahan untuk menyediakan upaya administratif.⁴⁶ Jika peraturan dasar penerbitan keputusan dan/atau tindakan tidak mengatur upaya administratif, pengadilan menggunakan ketentuan yang diatur dalam UU AP. Sisi positif dari upaya administrasi yang diwajibkan ini adalah adanya penilaian secara lengkap atas suatu KTUN, baik dari segi legalitas (*rechtmatigheid*) maupun aspek kebijaksanaan (*doelmatigheid*). Para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah seperti halnya di lembaga peradilan, melainkan membuka ruang dialog dan musyawarah untuk mencapai solusi. PERMA ini juga mendorong upaya-upaya penyelesaian sengketa TUN melalui mekanisme internal non-peradilan.

⁴⁵Nurasti Parlina, “Regulasi dan Implementasi Wajib Menempuh Upaya Administrasi...”

⁴⁶*Ibid.*

SEMA Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019:

SEMA ini memberikan pedoman pelaksanaan tugas bagi pengadilan, termasuk mengenai kompetensi PTUN setelah adanya upaya administratif. SEMA ini menegaskan bahwa jika peraturan dasar tidak mengatur upaya administratif secara khusus, pengadilan harus mempedomani ketentuan dalam UU 30/2014.⁵³ Selain itu, SEMA ini juga mengklarifikasi bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) tetap berwenang mengadili sebagai pengadilan tingkat pertama jika peraturan dasar mengatur mengenai upaya administratif berupa banding administratif.

SEMA Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021:

SEMA ini lebih lanjut mengklarifikasi beberapa aspek terkait upaya administratif. Salah satu rumusan penting adalah bahwa upaya administratif yang dilakukan melebihi tenggang waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diterima atau diumumkannya Surat Keputusan dan/atau Tindakan, tidak menghilangkan hak untuk mengajukan gugatan, apabila gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari kerja sejak mengetahui adanya keputusan dan/atau tindakan tersebut. Selain itu, jika penggugat salah mengajukan upaya administratif kepada Pejabat yang tidak berwenang, maka rentang waktu yang dilalui selama proses itu tidak dihitung apabila akan diajukan upaya administratif kepada Pejabat yang berwenang, SEMA ini juga menegaskan bahwa gugatan terhadap tindakan melawan hukum oleh Pejabat Pemerintah berupa perbuatan tidak bertindak (*omission*) tidak diperlukan upaya administratif.

4. Peraturan Pemerintah (PP) terkait Upaya Administratif (khususnya PP 79/2021)

Selain undang-undang, PERMA, dan SEMA, Peraturan Pemerintah (PP) juga mengatur secara lebih rinci mengenai tata cara upaya administratif, khususnya dalam konteks kepegawaian. **Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara** adalah regulasi

penting yang mencabut PP Nomor 24 Tahun 2011.⁴⁷ PP ini mengatur secara komprehensif prosedur keberatan dan banding administratif bagi Pegawai ASN.

Prosedur Keberatan ASN (Pasal 4-9 PP 79/2021):⁴⁸

- a. **Pengajuan Keberatan:** Diajukan secara tertulis kepada PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) atau atasan Pejabat (selain PPK) dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung mulai tanggal keputusan diterima oleh Pegawai ASN. Keberatan harus memuat alasan dan data pendukung.
- b. **Pengambilan Keputusan:** PPK atau atasan Pejabat wajib mengambil keputusan atas keberatan dalam jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja terhitung mulai tanggal menerima keberatan. Jika pejabat yang mengeluarkan keputusan bukan PPK, pejabat tersebut harus memberikan tanggapan kepada atasan Pejabat dalam 6 hari kerja.
- c. **Jenis Keputusan:** PPK atau atasan Pejabat dapat memperkuat, memperingan, memperberat, mengubah, mencabut, atau membatalkan keputusan yang diajukan keberatan.
- d. **Upaya Hukum Lanjutan:** Apabila dalam jangka waktu 21 hari kerja tidak ada keputusan atau Pegawai ASN tidak puas, mereka dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Prosedur Banding Administratif ASN (Pasal 10-18 PP 79/2021):
 - a. **Pengajuan Banding:** Diajukan secara tertulis kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung mulai tanggal keputusan PPK (mengenai pemberhentian sebagai PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK) diterima oleh Pegawai ASN. Banding harus memuat alasan dan/atau bukti sanggahan.

⁴⁷Peraturan Pemerintah tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, PP No. 79 Tahun 2021, LN. No. 175 Tahun 2021, TLN No. 6705 Tahun 2021.

⁴⁸Peraturan Pemerintah tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, PP No. 79 Tahun 2021, LN. No. 175 Tahun 2021, TLN No. 6705 Tahun 2021.

- b. **Penerimaan dan Pemeriksaan BPASN:** Jika banding diajukan melebihi jangka waktu atau bukan merupakan kewenangan BPASN, akan ditetapkan surat penetapan tidak dapat diterima. PPK harus memberikan tanggapan kepada BPASN dalam 21 hari kerja. BPASN wajib mengambil keputusan atas banding administratif paling lama 65 (enam puluh lima) hari kerja melalui sidang BPASN.
- c. **Keputusan BPASN:** Keputusan BPASN dapat memperkuat, memperingan, memperberat, mengubah, atau membatalkan keputusan PPK, dan wajib dilaksanakan oleh semua pihak terkait.
- d. **Upaya Hukum Lanjutan:** Dalam hal Pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan BPASN, mereka dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Pengaturan yang rinci dalam PP 79/2021 ini menunjukkan komitmen pemerintah untuk menyediakan jalur penyelesaian sengketa kepegawaian yang jelas dan terstruktur di tingkat administratif, sebelum masuk ke ranah peradilan. Hal ini juga menegaskan kembali peran upaya administratif sebagai prasyarat penting dalam sistem peradilan tata usaha negara di Indonesia.

5. Evolusi dari UU No. 5 Tahun 1986 hingga UU No. 30 Tahun 2014 dan PERMA No. 6 Tahun 2018

Pengaturan mengenai upaya administratif telah ada sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Namun, kerangka hukum ini kemudian diperkuat dan diperjelas dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). UU AP secara eksplisit mensyaratkan bahwa proses final dari upaya administratif adalah gugatan ke peradilan administrasi. Ini berarti bahwa setiap keputusan pejabat tata usaha negara yang dipersoalkan atau dianggap merugikan warga masyarakat dapat digugat ke PTUN, namun hanya setelah menempuh upaya administratif yang tersedia.

Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif semakin mempertegas dan mengubah karakter norma upaya administratif menjadi bersifat imperatif atau wajib. Perubahan ini menandai transformasi sifat upaya

administrasi dari opsi menjadi kewajiban. Sebelum UU AP dan PERMA ini, kewajiban menempuh upaya administratif hanya berlaku jika diatur secara spesifik dalam peraturan perundang-undangan terkait kewenangan pejabat atau badan untuk menyelesaikan sengketa secara administratif. Namun, dengan berlakunya regulasi terbaru, semua sengketa tata usaha negara kini wajib diselesaikan melalui upaya administratif terlebih dahulu. Pergeseran paradigma ini mencerminkan keinginan untuk mendorong penyelesaian sengketa di tingkat internal pemerintahan sebelum melibatkan lembaga peradilan, dengan harapan proses dapat lebih efisien dan menghasilkan solusi yang lebih adaptif.

6. Pergeseran Sifat Kewajiban: Dari Imperatif ke Pilihan Dengan Prasyarat Gugatan ke PTUN

Pada awalnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) melalui Pasal 48 secara jelas menyatakan bahwa upaya administratif bersifat imperatif atau wajib jika tersedia dalam peraturan perundang-undangan tertentu. Artinya, pengadilan baru berwenang memeriksa sengketa jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan. Hal ini menempatkan upaya administratif sebagai prasyarat mutlak yang harus dipenuhi sebelum mengajukan gugatan ke PTUN.⁴⁹

Namun, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), khususnya Pasal 75 ayat (1) yang menggunakan frasa „Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif“, muncul polemik mengenai sifat kewajibannya.⁵⁰ Beberapa pihak menafsirkan kata „dapat“ sebagai pilihan, sehingga upaya administratif boleh ditempuh atau tidak.⁵¹ Namun, interpretasi yang dominan dan kemudian dipertegas oleh Mahkamah Agung adalah bahwa kata „dapat“ memberikan pilihan kepada warga masyarakat untuk menerima keputusan atau mengajukan keberatan, penekannya lebih kepada produk keputusannya “dapat menerima” atau “tidak dapat

⁴⁹Bayu Rahmaddoni, et. al., “Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif...”

⁵⁰Eugenia Gloria Esther Pandeiroot, et. al., “Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara...”

⁵¹*Ibid.*

menerima.” Akan tetapi, jika yang bersangkutan ingin mengajukan gugatan ke pengadilan, maka upaya administratif yang tersedia tersebut tetap wajib untuk ditempuh terlebih dahulu. Dengan demikian, upaya administratif dipahami sebagai pilihan untuk memulai proses, tetapi menjadi prasyarat absolut jika jalur litigasi akan ditempuh.

Penegasan sifat wajib ini secara definitif dilakukan melalui **Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif**. PERMA ini secara eksplisit menyatakan bahwa pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administrative. Ini menjadikan upaya administratif bersifat wajib (*mandatory*) dan berlaku terhadap semua sengketa TUN.⁵²

Konsekuensi jika upaya administratif tidak ditempuh adalah gugatan tidak diterima oleh pengadilan. Hal ini terlihat dari banyak putusan pengadilan yang menolak gugatan penggugat karena belum menempuh upaya administratif yang tersedia.⁵³ Meskipun demikian, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 5 Tahun 2021 memberikan kelonggaran bahwa upaya administratif yang diajukan melebihi tenggang waktu 21 hari kerja tidak menghilangkan hak gugat ke PTUN, asalkan gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu 90 hari kerja sejak mengetahui adanya keputusan dan/atau tindakan tersebut. SEMA ini juga mengatur bahwa jika penggugat salah mengajukan upaya administratif kepada pejabat yang tidak berwenang, tenggang waktu yang dilalui selama proses itu tidak dihitung.

Pergeseran ini mencerminkan upaya untuk menyeimbangkan hak warga negara untuk mencari keadilan dengan efisiensi sistem peradilan. Dengan mewajibkan upaya administratif sebagai prasyarat, sistem mendorong penyelesaian di tingkat internal terlebih dahulu, yang diharapkan lebih cepat, murah, dan tidak bersifat menang-kalah.

⁵²Nurasti Parlina, “Regulasi dan Implementasi Wajib Menempuh Upaya Administrasi...”

⁵³Bayu Rahmaddoni, et. al., “Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif...”

7. Konsep Fiktif Positif dan Implikasinya

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memperkenalkan konsep fiktif positif, yang secara fundamental mengubah pendekatan sebelumnya yang menganut konsep fiktif negatif. Dalam konsep fiktif positif, apabila pejabat atau badan pemerintah tidak memberikan jawaban atas permohonan keberatan dalam jangka waktu 10 hari kerja, maka permohonan keberatan tersebut secara hukum dianggap dikabulkan.³ Implikasi langsung dari prinsip ini adalah bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan yang bersangkutan wajib menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan warga masyarakat dalam waktu paling lama 5 hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu tersebut.

Konsep fiktif positif secara teori sangat progresif karena dirancang untuk memaksa pejabat agar merespons permohonan warga dan mencegah kelambanan birokrasi. Namun, dalam praktik, seringkali terjadi bahwa pejabat jarang secara sukarela menindaklanjuti permohonan yang dianggap dikabulkan ini. Akibatnya, pihak yang dirugikan masih harus mengajukan gugatan ke PTUN untuk mencari kepastian hukum dan penegakan hak-hak mereka. Hal ini dapat memperpanjang proses penyelesaian sengketa dan menambah beban litigasi, alih-alih menyederhanakannya, jika tidak diiringi dengan mekanisme penegakan yang kuat terhadap pejabat yang tidak patuh.

E. Analisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Berbasis Upaya Administrasi

1. Putusan yang Menyatakan Gugatan Tidak Diterima/Ditolak (Prematur) karena Upaya Administrasi Tidak Dipenuhi

Hakim secara konsisten menolak gugatan atau menerima eksepsi prematur dari Tergugat apabila Penggugat tidak dapat membuktikan telah menempuh seluruh upaya administratif yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juncto PERMA Nomor 6 Tahun 2018. Penolakan ini didasarkan pada prinsip bahwa PTUN tidak memiliki kompetensi absolut untuk mengadili sengketa jika prasyarat administratif belum terpenuhi.

Berikut adalah beberapa studi kasus yang mengilustrasikan penalaran hakim dalam menolak gugatan:

1. PTUN Jakarta Nomor 20/G/2020/PTUN.JKT.

Dalam kasus ini, Penggugat menggugat Surat Peringatan III. Namun, terungkap bahwa upaya keberatan yang diajukan Penggugat sebelumnya adalah terhadap Surat Peringatan II, yang diterbitkan sebelum objek sengketa yang sebenarnya (Surat Peringatan III). Majelis Hakim memutuskan bahwa gugatan tersebut tidak dapat diterima (*Niet Ontvankelijke Verklaring*) karena prematur. Penalaran hakim di sini adalah bahwa upaya administratif yang ditempuh Penggugat tidak relevan dengan objek sengketa yang digugat di pengadilan. Ini menunjukkan bahwa hakim menerapkan prinsip exhaustion doctrine secara ketat. Jika upaya administratif yang ditempuh tidak secara spesifik menargetkan keputusan atau tindakan yang sama dengan yang digugat di PTUN, maka upaya tersebut dianggap tidak sah sebagai prasyarat. Penggugat harus memastikan bahwa keberatan atau banding administratif yang diajukan secara presisi merujuk pada objek sengketa yang akan dibawa ke pengadilan.

2. PTUN Mataram Nomor 29/G/2023/PTUN.MTR

Dalam perkara ini, Penggugat menggugat Bupati Dompu. Meskipun detail objek sengketa tidak dijelaskan dalam informasi yang tersedia, Tergugat mengajukan eksepsi mengenai upaya administratif. Pengadilan menerima eksepsi Tergugat mengenai upaya administratif dan menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima. Putusan ini, bersama dengan putusan serupa dari PTUN Manado, Palu, dan Serang yang juga menerima eksepsi upaya administratif, menunjukkan tren yang jelas dan konsisten di kalangan hakim PTUN untuk menegakkan prinsip keharusan menempuh upaya administratif. Kepatuhan terhadap prosedur ini adalah gerbang mutlak menuju peradilan.

3. PTUN Manado Nomor 41/G/2022/PTUN.MDO

Perkara ini melibatkan Penggugat melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Manado. Pengadilan menerima eksepsi tentang upaya administratif dan menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima. Penerimaan eksepsi upaya administratif yang berujung

pada gugatan „tidak diterima“ menunjukkan bahwa hakim memandang pemenuhan upaya administratif sebagai syarat yurisdiksi absolut pengadilan. Tanpa pemenuhan ini, pengadilan secara fundamental tidak berwenang untuk memeriksa pokok perkara, sehingga gugatan harus ditolak secara prosedural.

4. PTUN Palu Nomor 2/G/2020/PTUN.PL

Dalam kasus ini, Penggugat menggugat Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Tergugat mengajukan eksepsi upaya administratif. Pengadilan menerima eksepsi Tergugat mengenai upaya administratif dan menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima. Hakim berpendapat bahwa PTUN tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa gugatan karena upaya administratif telah ditempuh. Frasa „upaya administratif telah ditempuh“ namun gugatan tetap tidak diterima, mengindikasikan bahwa masalahnya bukan pada ketiadaan upaya administratif, melainkan pada ketidakpatuhan terhadap prosedur lanjutan setelah upaya administratif (misalnya, tidak mengajukan banding administratif yang seharusnya, atau gugatan ke PTUN melebihi tenggang waktu setelah hasil upaya administratif). Ini menunjukkan bahwa hakim tidak hanya memeriksa apakah upaya administratif telah dicoba, tetapi juga apakah seluruh rangkaian prosedur administratif dan judicial review telah diikuti dengan benar.

5. PTUN Serang Nomor 4/G/2022/PTUN.SRG

Penggugat menggugat Gubernur Banten. Tergugat mengajukan eksepsi kompetensi absolut terkait upaya administratif. Pengadilan menerima eksepsi Tergugat mengenai kompetensi absolut tentang Penggugat belum menempuh upaya administratif dan menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima. Putusan ini secara eksplisit menyatakan penerimaan eksepsi „kompetensi absolut“, yang berarti pengadilan menyatakan dirinya tidak berwenang secara mutlak untuk mengadili perkara karena prasyarat upaya administratif tidak terpenuhi. Ini adalah konsekuensi hukum yang paling berat bagi penggugat, karena kasusnya tidak akan pernah diperiksa substansinya.

6. PTUN Manado Nomor 14/G/2024/PTUN.MDO

Dalam putusan terbaru ini, Penggugat menggugat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara. Pengadilan menerima eksepsi Upaya Administratif yang diajukan Tergugat dan menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima. Putusan ini menguatkan konsistensi penerapan doktrin keharusan upaya administratif oleh PTUN di berbagai daerah. Ini menunjukkan bahwa meskipun ada dinamika dalam interpretasi hukum, prinsip dasar bahwa upaya administratif adalah prasyarat tetap dipegang teguh oleh peradilan.

7. PTUN Mataram Nomor 59/G/2020/PTUN.MTR

Penggugat menggugat Bupati Lombok Barat. Tergugat mengajukan eksepsi terkait upaya administratif dan tenggang waktu. Pengadilan menerima eksepsi Tergugat tentang upaya administratif dan tenggang waktu pengajuan gugatan dan menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima. Kasus ini menunjukkan bahwa hakim tidak hanya memeriksa pemenuhan upaya administratif, tetapi juga kepatuhan terhadap tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN.

8. PTUN Mataram Nomor 49/G/2020/PTUN.MTR

Dalam perkara ini, Para Penggugat mengajukan gugatan. Dalam pokok sengketa, Pengadilan menyatakan gugatan Para Penggugat tidak diterima.⁵ Ketika putusan menyatakan gugatan “tidak diterima” tanpa mengadili pokok perkara, terutama dalam konteks sengketa TUN, hal ini hampir selalu merujuk pada kegagalan memenuhi syarat formal pengajuan gugatan. Dalam banyak kasus yang relevan dengan upaya administratif, ini berarti prasyarat upaya administratif tidak terpenuhi. Ini adalah pola yang perlu diidentifikasi dalam analisis putusan, bahkan jika detail eksepsi tidak tersedia.

Tabel 1 merangkum putusan-putusan PTUN yang menolak gugatan karena upaya administrasi tidak dipenuhi, memberikan gambaran terstruktur mengenai pola penolakan gugatan berdasarkan aspek upaya administrasi.

Tabel 1: Ringkasan Putusan PTUN yang Menolak Gugatan karena Upaya Administrasi Tidak Dipenuhi

No.	Nomor Perkara	Pengadilan	Tanggal Putusan	Pihak (Pengugat vs. Tergugat)	Objek Sengketa (jika jelas)	Alasan Penolakan/ Tidak Diterima	Dasar Hukum Relevan
1.	20/G/2020/PTUN.JKT	PTUN Jakarta	22 Juli 2020	DRS. H. SUMIRIN SANGSUDIARSO vs. WALIKOTA KOTA ADMINISTRASI JAKARTA PUSAT	Surat Peringatan III	Prematur, upaya administratif tidak relevan dengan objek sengketa	Pasal 75 UU No. 30/2014, Pasal 2 PERMA No. 6/2018 ²²
2.	29/G/2023/PTUN.MTR	PTUN Mataram	25 Oktober 2023	SONY SUKARNO vs. BUPATI DOMPU	Tidak spesifik	Eksepsi upaya administratif diterima	Pasal 75 UU No. 30/2014 ⁵
3.	41/G/2022/PTUN.MDO	PTUN Manado	13 Maret 2023	FEMLY PINONTOAN vs. KEPALA KANTOR PERTANAHAN KOTA MANADO	Pertanahan	Eksepsi upaya administratif diterima	Pasal 75 UU No. 30/2014 ⁵
4.	2/G/2020/PTUN.PL	PTUN Palu	10 Juni 2020	PANITIA PEMILIHAN KEPALA DESA TONGOA vs. KEPALA DINAS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA	Pemilihan Kepala Desa	Eksepsi upaya administratif diterima, gugatan tidak sesuai prosedur lanjutan	Pasal 75 UU No. 30/2014 ⁵

No.	Nomor Perkara	Pengadilan	Tanggal Putusan	Pihak (Pengugat vs. Tergugat)	Objek Sengketa (jika jelas)	Alasan Penolakan/ Tidak Diterima	Dasar Hukum Relevan
5.	4/G/2022/PTUN.SRG	PTUN Serang	20 April 2022	SOLEH AFIF vs. GUBERNUR BANTEN	Tidak spesifik	Eksepsi kompetensi absolut karena belum menempuh upaya administratif	Pasal 75 UU No. 30/2014, PERMA No. 6/2018 ⁵
6.	14/G/2024/PTUN.MDO	PTUN Manado	23 Oktober 2024	OLHA ROSALI TINGGOGROY vs. KEPALA KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN MINAHASA UTARA	Pertanahan	Eksepsi upaya administratif diterima	Pasal 75 UU No. 30/2014 ⁵
7.	59/G/2020/PTUN.MTR	PTUN Mataram	24 Februari 2021	RANDI RAMANDIARIS RAHMANULLOH vs. BUPATI LOMBOK BARAT	Tidak spesifik	Eksepsi upaya administratif dan tenggang waktu diterima	Pasal 75 UU No. 30/2014, Pasal 55 UU No. 5/1986 ⁵
8.	49/G/2020/PTUN.MTR	PTUN Mataram	7 Januari 2021	HASMAN, SYAMSUDDIN, SYAIFUDDIN, TITIES HARDIYANTI vs. Tidak spesifik	Tidak spesifik	Gugatan tidak diterima (implikasi upaya administratif tidak terpenuhi)	Pasal 75 UU No. 30/2014 ⁵

2. Putusan yang Menerima Gugatan setelah Upaya Administrasi Dianggap Terpenuhi

Hakim menerima gugatan ketika Penggugat berhasil membuktikan bahwa upaya administratif telah ditempuh sesuai prosedur, atau dianggap telah terpenuhi karena adanya fiktif positif, atau karena kasus tersebut termasuk dalam pengecualian yang diizinkan oleh hukum. Penerimaan gugatan menunjukkan bahwa pengadilan telah memiliki kompetensi untuk memeriksa pokok perkara. Berikut adalah beberapa studi kasus yang mengilustrasikan penalaran hakim dalam menerima gugatan:

1. PTUN Jakarta Nomor 150/G/TF/2022/PTUN.JKT

Dalam kasus ini, Penggugat telah mengajukan upaya administratif berupa surat keberatan pada tanggal 22 April 2022. Para Tergugat tidak menanggapi atau tidak melakukan tindakan konkret dalam waktu 10 hari sejak keberatan diterima. Gugatan kemudian diajukan dalam tenggang waktu 90 hari setelah tidak ada jawaban. Pengadilan menyatakan berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa ini setelah upaya administratif dianggap ditempuh, sesuai Pasal 2 PERMA No. 6 Tahun 2018. Ketiadaan tanggapan dari Tergugat dianggap memenuhi syarat upaya administratif, sehingga gugatan diterima. Kasus ini adalah contoh bagaimana prinsip fiktif positif (atau setidaknya hak untuk menggugat setelah tidak ada tanggapan) berfungsi sebagai mekanisme penting untuk memastikan akses keadilan. Ketika badan administratif gagal merespons dalam batas waktu yang ditentukan, hukum menginterpretasikan kelalaian tersebut sebagai pemenuhan prasyarat administratif, sehingga PTUN dapat mengambil alih.

2. PTUN Semarang Nomor 38/G/2024/PTUN.SMG

Penggugat mengajukan keberatan yang ditanggapi Tergugat. Namun, Penggugat tidak menempuh banding administratif, dengan argumen bahwa KPU bersifat mandiri dan undang-undang pemilu tidak mengatur upaya banding administratif untuk objek sengketa ini. Majelis Hakim menolak eksepsi prematur Tergugat. Hakim berpendapat bahwa Penggugat telah menempuh upaya administratif yang disyaratkan sesuai UU No. 30 Tahun 2014

juncto PERMA No. 6 Tahun 2018, dengan mempertimbangkan kekhususan hukum pemilu yang tidak mengatur banding administratif untuk KPU Kabupaten/Kota. Gugatan diterima. Putusan ini menunjukkan bahwa hakim tidak menerapkan UU AP dan PERMA 6/2018 secara kaku. Hakim mempertimbangkan *lex specialis* (UU Pemilu) yang mungkin tidak mensyaratkan banding administratif untuk jenis sengketa tertentu. Ini merupakan contoh penting dari interpretasi hukum yang kontekstual, memastikan bahwa persyaratan prosedural tidak menjadi penghalang yang tidak masuk akal bagi akses keadilan, terutama jika peraturan sektoral tidak menyediakan jenjang upaya administratif yang lengkap.

3. PTUN Jakarta Nomor 604/G/2023/PTUN.JKT

Dalam perkara ini, Penggugat mengajukan keberatan yang dijawab oleh Tergugat (jawaban menolak permohonan Penggugat). Gugatan diajukan dalam tenggang waktu 90 hari setelah jawaban diterima. Pengadilan menilai bahwa gugatan Penggugat masih memenuhi syarat formal tenggang waktu pengajuan gugatan dan upaya administratif telah ditempuh. Gugatan dikabulkan sebagian (objek sengketa dibatalkan karena pelanggaran prosedur, namun permohonan pemulihan jabatan Ketua MK tidak diterima). Kasus ini menegaskan bahwa tenggang waktu 90 hari untuk mengajukan gugatan ke PTUN dimulai sejak adanya respons (baik menerima atau menolak) dari pejabat terhadap upaya administratif. Respons tersebut, meskipun negatif, secara hukum mengakhiri proses administratif dan membuka pintu bagi proses peradilan.

4. PTUN Semarang Nomor 94/G/2023/PTUN.SMG

Penggugat mengajukan surat pengaduan (yang dianggap sebagai upaya keberatan) yang tidak ditanggapi oleh Tergugat (Walikota Semarang). Karena tidak ditanggapi dalam jangka waktu yang ditentukan, keberatan dianggap dikabulkan (fiktif positif). Majelis Hakim menolak eksepsi prematur Tergugat, menyatakan bahwa Penggugat telah menempuh upaya administratif yang memadai. Hakim secara eksplisit menerapkan prinsip fiktif positif, bahwa keberatan yang tidak ditanggapi dianggap dikabulkan, sehingga syarat upaya administratif terpenuhi. Putusan ini adalah penegasan kuat dari hakim terhadap kekuatan hukum prinsip fiktif positif. Dengan menolak eksepsi prematur berdasarkan tidak adanya

tanggapan dari Tergugat, pengadilan secara efektif memaksa badan administratif untuk mematuhi tenggang waktu respons atau menghadapi konsekuensi hukum bahwa permohonan warga dianggap dikabulkan.

5. PTUN Jakarta Nomor 167/G/TF/2023/PTUN.JKT

Penggugat telah menempuh upaya keberatan dan banding administratif terhadap Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Kedua upaya tersebut tidak mendapat balasan atau penyelesaian konkret. Gugatan diajukan dalam tenggang waktu yang sah. Pengadilan menyimpulkan bahwa Penggugat telah melalui proses upaya administratif sesuai ketentuan Pasal 77 dan Pasal 78 UU No. 30 Tahun 2014 dan PERMA No. 6 Tahun 2018. Eksepsi daluwarsa/prematur Tergugat ditolak, dan gugatan diterima. Kasus ini menunjukkan bahwa prinsip fiktif positif (atau setidaknya hak untuk menggugat setelah tidak ada tanggapan) dapat diterapkan pada kedua jenjang upaya administratif (keberatan dan banding). Jika pemerintah tetap diam setelah kedua upaya tersebut, pengadilan akan menganggap prasyarat administratif telah terpenuhi, dan gugatan dapat dilanjutkan.

6. PTUN Denpasar Nomor 15/G/TF/2021/PTUN.DPS

Penggugat mengajukan upaya keberatan yang secara formal terlambat, diikuti dengan banding administratif yang tidak direspon. Meskipun ada keterlambatan formal dalam pengajuan keberatan, Hakim membedakan antara „keterlambatan pengajuan upaya administratif“ dengan „ketiadaan mengajukan upaya administratif“. Mengacu pada SEMA No. 5 Tahun 2021, keterlambatan tidak menghilangkan hak gugat jika gugatan ke PTUN masih dalam tenggang waktu 90 hari sejak mengetahui adanya tindakan. Eksepsi Tergugat ditolak, dan gugatan diterima. Putusan ini menunjukkan pragmatisme hakim dalam menafsirkan aturan prosedural. Meskipun ada pelanggaran kecil dalam tenggang waktu pengajuan upaya administratif awal, pengadilan memilih untuk tidak mengorbankan hak penggugat untuk mengakses keadilan, selama gugatan utama ke PTUN masih diajukan dalam batas waktu yang wajar.

7. PTUN Semarang Nomor 44/G/2023/PTUN.SMG

Penggugat mengajukan permohonan informasi data dan dokumen, diikuti dengan surat keberatan, yang keduanya tidak ditanggapi oleh Kepala Desa. Majelis Hakim menolak eksepsi prematur/daluwarsa, menyatakan bahwa Penggugat telah memenuhi persyaratan upaya administratif yang diperlukan. Hakim menganggap permohonan informasi dan surat keberatan yang tidak ditanggapi sebagai pemenuhan upaya administratif yang memadai. Pengadilan dalam kasus ini menunjukkan interpretasi yang lebih luas tentang apa yang dapat dianggap sebagai „upaya administratif“. Dengan menerima „permohonan informasi“ sebagai bagian dari upaya yang ditempuh, hakim mengakui bahwa berbagai bentuk komunikasi formal dengan badan administratif, terutama ketika tidak direspons, dapat memenuhi prasyarat untuk mengajukan gugatan.

8. PTUN Sijunjung Nomor 5/G/2019/PTUN.PDG

Penggugat telah mengajukan keberatan dan banding administratif. Keduanya tidak ditanggapi oleh Tergugat dalam batas waktu yang ditentukan. Karena tidak ada tanggapan dari Tergugat terhadap keberatan dalam 10 hari, keberatan dianggap dikabulkan (fiktif positif). Demikian pula, karena tidak ada keputusan banding administratif dalam 10 hari, banding juga dianggap diterima/dikabulkan. Hal ini menjadi dasar bagi pengadilan untuk menerima gugatan. Kasus ini adalah contoh kuat dari penerapan prinsip fiktif positif secara berjenjang. Jika pemerintah gagal merespons pada tingkat keberatan, dan kemudian juga gagal merespons pada tingkat banding, maka kedua upaya tersebut dianggap telah dikabulkan secara hukum.

Tabel 2 menyajikan ringkasan putusan-putusan PTUN yang menerima gugatan setelah upaya administrasi dianggap terpenuhi.

Tabel 2: Ringkasan Putusan PTUN yang Menerima Gugatan setelah Upaya Administrasi Dianggap Terpenuhi

No.	Nomor Perkara	PTUN	Tgl Putusan	Pihak (Penggugat vs. Tergugat)	Objek Sengketa (jika jelas)	Alasan Penerimaan Gugatan	Dasar Hukum Relevan
1.	150/G/TF/2022/PTUN.JKT	Jakarta	2 Februari 2023	Perkumpulan Pemantau Sawit vs. Menteri Perdagangan RI, Presiden RI	Tidak spesifik	Upaya keberatan tidak ditanggapi (fiktif positif/hak gugat timbul)	Pasal 2 PERMA No. 6/2018 ⁴
2.	38/G/2024/PTUN.SMG	Semarang	25 November 2024	SUPRAPTO vs. KPU Kabupaten Karanganyar	Keputusan KPU Kab. Karanganyar No. 726/2024	Upaya keberatan ditanggapi, banding tidak diwajibkan oleh UU sektoral	UU No. 30/2014, PERMA No. 6/2018, UU No. 7/2017 ²¹
3.	604/G/2023/PTUN.JKT	PTUN Jakarta	31 Januari 2024	Dr. Anwar Usman vs. Mahkamah Konstitusi RI	Keputusan MK No. 17/2023	Upaya keberatan dijawab (menolak), gugatan diajukan dalam tenggang waktu	Pasal 55 UU No. 5/1986, PERMA No. 6/2018 ²⁶
4.	94/G/2023/PTUN.SMG	PTUN Semarang	8 Mei 2024	MULYADI vs. WALIKOTA SEMARANG	Izin Mendirikan Bangunan (IMB) No. 644.2/1497/BPPT/VIII/2016	Surat pengaduan tidak ditanggapi (fiktif positif)	Pasal 77 UU No. 30/2014, PERMA No. 6/2018 ²⁷

No.	Nomor Perkara	PTUN	Tgl Putusan	Pihak (Pengugat vs. Tergugat)	Objek Sengketa (jika jelas)	Alasan Penerimaan Gugatan	Dasar Hukum Relevan
5.	167/G/TF/2023/PTUN.JKT	PTUN Jakarta	12 September 2023	PT. MARANTA vs. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Keputusan Menteri LHK tentang IPPKH	Keberatan dan banding tidak ditanggapi (fiktif positif berjenjang)	Pasal 77, 78 UU No. 30/2014, PERMA No. 6/2018 ²⁸
6.	15/G/TF/2021/PTUN.DPS	PTUN Denpasar	21 Maret 2022	PT. PIAYU SAMUDRA BALI vs. Kepala BKSDA Provinsi Bali, Dirjen KSDAE, Menteri LHK	Pemindahan 7 ekor Lumba-lumba	Keterlambatan formal keberatan tidak hilangkan hak gugat (SEMA No. 5/2021) ¹⁸	SEMA No. 5/2021 ¹⁸
7.	44/G/2023/PTUN.SMG	PTUN Semarang	21 November 2023	Tidak spesifik vs. Kepala Desa Medini	Surat Keputusan Kepala Desa Medini No. 28/2021	Permohonan informasi dan keberatan tidak ditanggapi	UU No. 30/2014, PERMA No. 6/2018 ²⁹
8.	5/G/2019/PTUN.PDG	PTUN Sijunjung	Tidak spesifik	Tidak spesifik vs. Tidak spesifik	Sengketa Kepegawaian ASN	Keberatan dan banding tidak ditanggapi (fiktif positif berjenjang)	Pasal 77, 78 UU No. 30/2014, Pasal 129 UU ASN ¹⁵

F. Data dan Gambaran Proses Upaya Administratif

Data statistik mengenai upaya administratif secara keseluruhan di Indonesia masih tersebar dan belum terintegrasi secara nasional untuk semua jenis sengketa. Namun, data dari sektor-sektor tertentu dan lembaga peradilan dapat memberikan gambaran awal:

1. Sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan:

- a. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Medan, misalnya, menunjukkan data perkara yang masuk dan diputus. Pada tahun 2021, PTTUN Medan memiliki 278 perkara masuk, dengan 287 perkara diputus, dan sisa 39 perkara.⁵⁴ Data ini mencerminkan jumlah sengketa yang akhirnya mencapai tingkat peradilan setelah atau tanpa menempuh upaya administratif.
- b. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta juga menyediakan statistik perkara. Per Juli 2025, terdapat 159 gugatan yang tersisa dari bulan lalu, dengan 28 perkara masuk baru dan 48 perkara putus. Terdapat pula 1 gugatan keberatan (KIP) yang tersisa.⁵⁵ Data ini, meskipun terbatas pada satu PTUN, menunjukkan volume perkara yang ditangani.
- c. Direktori Putusan Mahkamah Agung (MA) juga mencatat banyak putusan terkait sengketa administrasi, termasuk yang berkaitan dengan isu upaya administratif, seperti gugatan yang diterima atau ditolak karena belum menempuh upaya administratif.

2. Sengketa Pajak:

- a. Sektor pajak memiliki data yang lebih rinci mengenai keberatan dan banding administratif. Berdasarkan statistik pengadilan pajak, pada tahun 2020 terdapat 16.634 berkas sengketa pajak, naik 10,5% dari tahun 2019 yang sebanyak 15.058 berkas.⁵⁶ Gugatan atau banding yang ditujukan kepada Dirjen

⁵⁴PTTUN Medan, “Statistik Perkara”, <https://pttun-medan.go.id/profil-pengadilan/statistik-pengadilan/>, diakses pada 15 September 2025.

⁵⁵PTUN Jakarta, “Statistik Perkara”, https://sipp.ptun-jakarta.go.id/statistik_perkara, diakses pada 15 September 2025.

⁵⁶Pusat Kajian Anggaran Sekretariat DPR RI, “Upaya Menekan Jumlah Sengketa Pajak Serta Penyelesaiannya”, *Ekonomi dan Keuangan Budget Issue Brief*, Vol 01, Ed 21, November 2021, hlm. 1

Pajak mendominasi, mencapai 88,1% dari total sengketa yang disampaikan ke Pengadilan Pajak.

- b. Data lain menunjukkan bahwa pada tahun 2023, sebanyak 12.714 berkas banding masuk ke Pengadilan Pajak, dengan 10.038 diajukan kepada Dirjen Pajak. Dari permohonan banding wajib pajak, 62,4% dikabulkan oleh Pengadilan Pajak. Ini mengindikasikan bahwa meskipun proses keberatan internal di DJP memiliki tingkat penolakan yang tinggi, jalur banding ke Pengadilan Pajak memberikan peluang yang lebih besar bagi wajib pajak.⁵⁷
- c. Tingkat penolakan permohonan keberatan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) mencapai 70%. Namun, 60% permohonan banding wajib pajak berhasil dimenangkan di Pengadilan Pajak. Ini mengindikasikan bahwa meskipun proses keberatan internal di DJP memiliki tingkat penolakan yang tinggi, jalur banding ke Pengadilan Pajak memberikan peluang yang lebih besar bagi wajib pajak.⁵⁸

3. Laporan Ombudsman RI:

- a. Ombudsman Republik Indonesia, sebagai lembaga pengawas pelayanan publik, menangani puluhan ribu laporan masyarakat yang seringkali berkaitan dengan dugaan maladministrasi. Pada tahun 2023, Ombudsman menangani 26.461 kasus, termasuk 7.392 laporan masyarakat dan 3.415 dugaan maladministrasi yang menghasilkan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan.⁵⁹ Meskipun tidak secara spesifik merinci „keberatan“ atau „banding administratif“ dalam konteks sengketa, laporan ini mencerminkan volume keluhan masyarakat terhadap administrasi pemerintahan yang dapat menjadi indikasi potensi sengketa administratif.
- b. Komisi Informasi Pusat (KIP) juga mencatat penyelesaian sengketa informasi publik di luar persidangan cenderung lebih

⁵⁷Ikatan Konsultan Pajak Indonesia, “Sebanyak 62,4% Permohonan Banding Wajib Pajak Dikabulkan Pengadilan”, <https://ikpi.or.id/sebanyak-624-permohonan-banding-wajib-pajak-dikabulkan-pengadilan/>, diakses 15 September 2025.

⁵⁸Supriyadi, Benny Setiawan, dan Randy Matius Bintang, “Evaluasi Lembaga Keberatan Dalam Penyelesaian Sengketa Pajak Yang Adil Di Direktorat Jenderal Pajak”, *Jurnal Pajak Indonesia*, Vo. 2, No. 2, (2018), hlm. 4.

tinggi dibandingkan dengan penyelesaian melalui persidangan. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa internal atau non-litigasi memiliki peran signifikan dalam beberapa sektor.

Secara keseluruhan, data yang ada masih bersifat fragmentaris dan belum memberikan gambaran utuh mengenai jumlah dan hasil upaya administratif yang diselesaikan di internal kementerian atau lembaga di luar sengketa pajak. Keterbatasan data ini menjadi hambatan dalam melakukan evaluasi komprehensif terhadap efektivitas upaya administratif di Indonesia.

G. Beberapa hal hambatan yang terjadi

1. Perbedaan Pendekatan Penyelesaian Sengketa antara UU PTUN dan UU AP

Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) membuat pergeseran paradigma, terutama terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Perdebatan muncul terkait lembaga yang berwenang menyelesaikan upaya administratif. UU PTUN, melalui Pasal 48, menekankan bahwa jika suatu sengketa tata usaha negara memiliki peraturan dasar yang menyediakan upaya administratif, maka sengketa tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif yang tersedia. Pasal ini juga mengatur bahwa pengadilan baru berwenang memeriksa sengketa jika seluruh upaya administratif telah digunakan. Konstruksi UU PTUN ini, bersama dengan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 1991, menempatkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) sebagai pengadilan tingkat pertama untuk sengketa yang telah menempuh upaya banding administratif. Pendekatan ini menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa administrasi harus diselesaikan terlebih dahulu di internal pemerintahan pada sektor-sektor tertentu saja (specialist).⁵⁹

⁵⁹Irvan Mawardi, “Kedudukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Sebagai Pengadilan Tingkat Pertama (Jo. Pasal 51 Ayat 3 UU 5 1986) Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Adminitrasi Pemerintahan”, *Jurnal Hukum Peratun* 2, No. 1 (February 2019), hlm. 56.

Sebaliknya, UU AP membawa perubahan dengan mengatur mekanisme pengawasan kepada pemerintah melalui upaya administrasi, di mana masyarakat terlebih dahulu melakukan keberatan dan banding kepada pejabat pemerintahan sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Pasal 76 ayat 3 UU AP menyatakan bahwa apabila masyarakat telah menempuh upaya administratif berupa keberatan dan banding, mereka dapat mengajukan gugatan ke PTUN.⁶⁰ Hal ini menimbulkan perdebatan di kalangan hakim Peradilan Tata Usaha Negara tentang apakah kewenangan PTTUN sebagai pengadilan tingkat pertama, sebagaimana diatur dalam UU PTUN, hilang dengan adanya UU AP. Beberapa hakim berpendapat bahwa kewenangan PTTUN tidak dengan sendirinya hilang karena Pasal 51 ayat (3) UU PTUN tidak dicabut oleh UU AP.⁶⁰

2. Putusan Konsil sebagai Upaya Administratif dan Lembaga Kuasi Peradilan

Di Indonesia, terdapat lembaga-lembaga yang dikenal sebagai badan kuasi peradilan atau quasi-judicial body. Istilah ini merujuk pada lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengadili dan memutus perkara, namun sebenarnya bukan merupakan pengadilan. Lembaga-lembaga ini memiliki kewenangan campuran, yaitu memiliki fungsi administrasi atau eksekutif dalam menerapkan aturan dan regulasi, serta fungsi yudikatif untuk melakukan proses hukum. Kekuatan putusan dari lembaga-lembaga kuasi peradilan ini seringkali sama dengan putusan pengadilan, bahkan bersifat final dan mengikat (*inkracht*).⁶¹

Contoh lembaga kuasi peradilan di Indonesia adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Komisi Informasi, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan Komnas HAM. Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN), yang menangani banding administratif bagi ASN, juga dapat dikategorikan sebagai badan kuasi peradilan atau semi-pengadilan. BPASN adalah lembaga non-struktural yang berwenang memproses banding administratif dan bertanggung

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹Palilingan, T. N., Mamahit, C. E. M., & Midu, S., "Tantangan dan Perkembangan Upaya Administrasi dalam Penyelesaian Perkara Pertanahan", *Amanna Gappa*, 31(2), (2023), hlm. 95.

jawab langsung kepada Presiden.⁴⁹ Putusan dari lembaga-lembaga ini, seperti putusan Komisi Informasi yang berasal dari mediasi, bersifat final dan mengikat.⁶²

Dalam konteks maritim, terdapat Mahkamah Pelayaran (Maritime Tribunal), yang merupakan badan kuasi peradilan yang berwenang melakukan pemeriksaan terhadap kecelakaan kapal dan memberikan sanksi disiplin kepada nakhoda atau awak kapal jika terbukti bersalah. Mahkamah Pelayaran di Indonesia berada di bawah Kementerian Perhubungan, yang menunjukkan otoritas campuran antara fungsi eksekutif dan yudikatif. Meskipun dinamakan „Tribunal,“ bentuk dan wewenangnya berbeda dengan pengadilan maritim di negara lain. Secara umum, baik „tribunal“ maupun „kuasi peradilan“ merujuk pada lembaga-lembaga khusus yang dibentuk oleh undang-undang untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan umum, bertujuan untuk mendorong keadilan, mempercepat proses hukum, dan menegakkan pengawasan pemerintah.

3. Perbedaan Konsep Keberatan antara UU AP dan Peraturan Sektoral

Upaya administratif, khususnya keberatan, diatur dalam UU AP sebagai hukum administrasi umum. Namun, penerapannya dapat berbeda dengan yang diatur dalam peraturan sektoral yang lebih spesifik. UU AP secara umum mengatur keberatan sebagai prosedur yang diajukan kepada pejabat yang mengeluarkan keputusan. Namun, beberapa regulasi sektoral menetapkan prosedur yang berbeda.

Sebagai contoh, dalam konteks sengketa informasi publik, keberatan diajukan kepada Atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), tetapi banding administratifnya diajukan kepada Komisi Informasi, yang merupakan badan publik lain yang independen. Contoh lain adalah dalam RUU Pengadaan Barang dan Jasa Publik, di mana keberatan diajukan kepada pejabat terkait, namun bandingnya diajukan ke unit layanan sengketa di Lembaga Kebijakan Pengadaan Pemerintah (LKPP). Alasan di balik ini adalah rendahnya kepercayaan peserta tender terhadap pemimpin di badan publik daerah, yang dikhawatirkan dapat memengaruhi objektivitas keputusan. Perbedaan-perbedaan ini dapat

⁶²*Ibid.*

menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga diperlukan standar baku nasional untuk pelaksanaan upaya administratif.

4. Tindakan Faktual (Omission) sebagai Objek Sengketa

UU AP memperluas ruang lingkup sengketa administrasi dengan memasukkan tidak hanya keputusan tertulis (KTUN) tetapi juga tindakan pemerintah, termasuk tindakan faktual (omission) atau kelalaian untuk bertindak. Tindakan faktual adalah perbuatan yang tidak menciptakan norma hukum, sedangkan omission adalah sikap diam atau tidak bertindak pejabat administrasi dalam merespons permohonan keputusan yang diajukan.

Perluasan ini merupakan langkah penting dalam memberikan perlindungan hukum yang lebih komprehensif bagi masyarakat. Namun, Mahkamah Agung melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 5 Tahun 2021 menegaskan bahwa gugatan terhadap tindakan melawan hukum oleh Pejabat Pemerintah berupa perbuatan tidak bertindak (omission) tidak diperlukan upaya administratif. Ini menunjukkan bahwa untuk sengketa yang timbul dari kelalaian atau sikap diam pemerintah, jalur litigasi di pengadilan dapat ditempuh secara langsung, tanpa harus terlebih dahulu melalui proses keberatan atau banding administratif.

5. Prinsip *Primum Remedium* dan *Ultimum Remedium*

Konsep *primum remedium* dan *ultimum remedium* memiliki peran krusial dalam sistem penyelesaian sengketa administratif di Indonesia. *Primum remedium*, yang berarti “upaya awal,” adalah istilah yang digunakan untuk merujuk pada upaya administratif. Upaya ini, yang mencakup keberatan dan banding administratif, merupakan langkah pertama yang diharapkan dapat menyelesaikan suatu sengketa antara warga negara dan pemerintah. Tujuannya adalah untuk menjaga hubungan baik antara kedua belah pihak dengan menyelesaikan masalah di tingkat internal pemerintahan, di mana solusi dapat lebih fleksibel dan tidak bersifat menang-kalah.

Apabila upaya administratif sebagai *primum remedium* tidak berhasil memberikan penyelesaian yang memuaskan, maka barulah sengketa tersebut dapat dibawa ke pengadilan. Dalam konteks ini, jalur

peradilan, khususnya Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), berfungsi sebagai ultimum remedium atau “upaya terakhir”. PTUN hanya akan berwenang mengadili sengketa setelah seluruh upaya administratif yang tersedia telah ditempuh (exhausted). Dengan demikian, sistem ini dirancang secara berjenjang untuk memastikan bahwa sengketa diselesaikan di tingkat yang paling rendah dan paling efisien terlebih dahulu, dengan peradilan sebagai jaring pengaman terakhir untuk menegakkan hukum dan keadilan.

H. Penutup

Upaya administratif, yang terdiri dari Keberatan dan Banding Administratif, merupakan pilar fundamental dalam sistem hukum administrasi Indonesia. Konsep ini berakar kuat pada prinsip negara hukum, yang menuntut pembatasan kekuasaan pemerintah dan perlindungan hak-hak warga negara. Secara historis, mekanisme penyelesaian sengketa internal ini telah ada jauh sebelum formalisasinya dalam undang-undang, menunjukkan urgensinya dalam menjaga hubungan yang seimbang antara pemerintah dan masyarakat.

Evolusi pengaturan upaya administratif di Indonesia, dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang bersifat imperatif, hingga Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang memperkenalkan konsep fiktif positif dan memperluas ruang lingkup sengketa, serta penegasan sifat wajib melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018, mencerminkan komitmen untuk memperkuat jalur penyelesaian internal. Perbandingan dengan yurisdiksi lain seperti Belanda, Prancis, Jerman, Amerika Serikat, dan Jepang menunjukkan adanya kesamaan dalam tujuan untuk efisiensi dan perlindungan hak, namun juga perbedaan dalam struktur peradilan dan nuansa prosedural. Konsep “ministre-juge” dari Prancis menyoroti pentingnya independensi badan peninjau internal, sebuah pelajaran berharga bagi Indonesia untuk terus memastikan objektivitas dalam proses administratifnya.

Meskipun upaya administratif menawarkan berbagai kelebihan, seperti penilaian komprehensif, penyelesaian damai, dan efisiensi biaya, implementasinya di Indonesia masih menghadapi tantangan signifikan. Kurangnya pemahaman masyarakat, ketiadaan hukum acara yang seragam, serta potensi inefisiensi birokrasi menjadi hambatan

utama. Data statistik yang ada, meskipun terbatas, mengindikasikan bahwa banyak sengketa masih berujung di pengadilan, menunjukkan bahwa upaya administratif belum sepenuhnya efektif dalam memfilter semua sengketa. Namun, penolakan gugatan oleh pengadilan karena tidak ditempuhnya upaya administratif yang tersedia menunjukkan semakin konsistennya penegakan kewajiban ini.

Pada akhirnya, upaya administratif adalah instrumen krusial untuk mewujudkan keadilan administratif dan tata kelola pemerintahan yang baik. Ia memungkinkan pemerintah dan pengadilan untuk saling melengkapi dalam memberikan perlindungan hukum. Namun, untuk mencapai keadilan yang optimal, diperlukan perbaikan berkelanjutan dalam struktur, substansi, dan budaya hukum.



BAB 6

KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) UNTUK MENGGUGAT DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA

A. Filosofi dan Definisi

Filosofi legal standing atau hak untuk menggugat di pengadilan dalam hal ini adalah Pengadilan Tata Usaha Negara, berakar pada prinsip bahwa hanya pihak yang terkena dampak langsung atau memiliki kepentingan hukum yang memadai yang dapat mengajukan sengketa ke pengadilan. Pengertian *legal standing* atau hak menggugat di Pengadilan adalah suatu konsep atau keadaan di mana seseorang mempunyai hak dan memenuhi syarat untuk mengajukan permohonan ke muka pengadilan.

Ada beberapa landasan filosofis yang mendasari *legal standing*. *Pertama*, keterwakilan kepentingan. *Legal standing* atau kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan, ingin memberikan kepastian bahwa sengketa tata usaha negara yang diajukan ke pengadilan benar-benar mewakili kepentingan pihak yang terkena dampak langsung (*controversia iuris administrativi ad iudicium delata vere repraesentat utilitatem partis quae directe afficitur*), bukan hanya kepentingan umum yang abstrak (*non solum utilitas publica abstracta*). *Kedua*, alasan efisiensi peradilan. Melalui pembatasan ~~terdapat~~ para pihak yang dapat mengajukan sengketa

ke peradilan tata usaha negara, *legal standing* membantu mencegah kontigensi/luapan (*cumulus causarum in iudiciis*) kasus di peradilan tata usaha negara dan memastikan bahwa waktu serta sumber daya pengadilan digunakan secara efektif. *Ketiga*, guna mewujudkan keadilan dan kepastian hukum—(*iustitiam et certitudinem iuris efficere*). *Legal standing* membantu menjaga keadilan dengan memastikan bahwa hanya pihak yang memiliki kepentingan yang sah—(*pars quae legitimam utilitatem habet*) yang dapat mengajukan gugatan, serta memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat dalam suatu kasus. Keempat; perlindungan hak. *Legal standing* juga berfungsi untuk melindungi hak-hak individu dan kelompok yang mungkin dirugikan oleh suatu tindakan atau kebijakan badan atau pejabat pemerintah, asal mereka memenuhi syarat untuk mengajukan gugatan.

Urgensi pengaturan mengenai *legal standing* adalah pertama, **menentukan siapa yang berhak mengajukan gugatan**. *Legal standing* merupakan prasyarat penting untuk mengajukan gugatan ke pengadilan. Dalam sengketa tata usaha negara bahkan disyaratkan adanya kepentingan yang bersifat langsung (*utilitas immediata*) dari seseorang atau badan hukum perdata untuk dapat mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. *Black's Law Dictionary* menetapkan pengertian *Legal Standing* sebagai “A Party's right to make legal claim or seek judicial enforcement of a duty or right”. Dengan demikian, *Legal Standing* adalah penentu apakah seseorang yang berperkara merupakan subyek hukum yang telah memenuhi syarat menurut undang-undang untuk mengajukan perkara di muka pengadilan sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku.¹ Kedua, memastikan keadilan dan efisiensi peradilan. *Legal standing* membantu memastikan bahwa hanya pihak yang berkepentingan yang mengajukan perkara dan bahwa waktu pengadilan digunakan secara efektif. Ketiga, melindungi hak-hak individu dan kelompok. *Legal standing* memungkinkan pihak yang dirugikan (*pars laesa*) untuk mencari keadilan melalui jalur hukum.

¹<https://fahum.umsu.ac.id/info/legal-standing-pengertian-syarat-langkah-dan-dasar-hukum/>

B. Landasan Hukum Hak Menggugat di Peradilan Tata Usaha Negara

Hak menggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara tercermin dari pengertian dari sengketa tata usaha negara yang diatur pada Pasal 1 angka 10 UU Peradilan TUN yaitu sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seringkali pemaknaan tekstual hak menggugat di Peradilan Tata Usaha Negara dihubungkan dengan Pasal 53 ayat (1) UU Peradilan TUN yang mengharuskan adanya kepentingan yang dirugikan untuk menentukan kedudukan hukum guna mengajukan gugatan di PTUN. Jika mengacu pada rumusan Pasal 53 ayat (1) Peradilan TUN maka pengertian kepentingan yang dirugikan tersebut mencakup kepentingan yang bersifat aktual maupun potensial yang dapat merugikan penggugat. Hak gugat di PTUN adalah hak setiap orang, baik individu maupun badan hukum, untuk mengajukan gugatan terhadap keputusan atau tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dianggap melanggar hukum atau merugikan haknya. Gugatan ini diajukan ke PTUN sebagai upaya untuk mencari keadilan atas tindakan pemerintah yang dianggap keliru.

Lahirnya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana diubah melalui UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja yang menjadi dasar bagi Mahkamah Agung untuk mengeluarkan PERMA No. 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad*), yang melengkapi obyek sengketa tata usaha negara yang dapat menjadi sebab timbulnya kerugian yang diawali oleh pencari keadilan, yaitu tindakan administrasi pemerintahan yang menimbulkan terjadinya perbuatan melanggar hukum pemerintah. Maka, kedudukan hukum untuk menggugat bagi pencari keadilan mengalami perluasan dari sebab timbulnya kerugian berupa Tindakan Pemerintahan dan/atau Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad*).

Putusan-putusan hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) kadang memperluas pemaknaan *legal standing* (kedudukan hukum) tetapi di lain waktu mempersempitnya. Parameternya tidak hanya adanya kerugian aktual. Kerugian potensial yang dapat dibuktikan secara ilmiah akan menjadi kerugian aktual juga bisa menjadi parameter. Mengenai kepentingan dalam kaitannya yang berhak menggugat dapat dilihat dari: a. Penggugat harus mempunyai kepentingan sendiri untuk mengajukan gugatan tersebut, ia tidak dapat berbuat atas namanya kalau sesungguhnya hal itu adalah mengenai kepentingan orang lain, sebab kalau ia hendak berproses guna kepentingan orang lain ~~dalam~~ maka ia memerlukan suatu kuasa; b. Kepentingan itu harus bersifat pribadi, di mana Penggugat memiliki kepentingan untuk menggugat yang jelas dapat dibedakan dengan kepentingan orang lain; c. Kepentingan itu harus bersifat langsung; d. Kepentingan itu secara objektif dapat ditentukan baik mengenai luas maupun intensitasnya.²

Putusan PTUN Yogyakarta Nomor 7/G/2023/PTUN.YK terkait dengan hak untuk menggugat atau *legal standing* mengandung beberapa pertimbangan penting. Pertama, sesuai ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan penjelasannya, adanya kepentingan merupakan prasyarat untuk adanya kedudukan minimal yang harus didapati pada seseorang atau badan hukum untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan. Tanpa adanya kepentingan tidak akan ada hak gugat bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata. Kedua, hal mana sesuai dengan asas pokok dalam hukum acara, yaitu *no interest, no action* atau *point d'interest, point d'action*; kepentingan dalam terminologi praktik hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara mengandung dua arti, yaitu: 1. Kepentingan Nilai, dimana menunjuk kepada nilai yang harus dilindungi oleh hukum; 2. Kepentingan berproses, dalam arti tujuan yang hendak dicapai dengan melakukan suatu proses gugatan yang bersangkutan; Ketiga, bahwa terhadap kepentingan nilai Majelis Hakim secara konsepsi sebangun dengan pendapat Indroharto bahwa: "Suatu Kepentingan atau nilai yang harus dilindungi oleh hukum dapat kita lihat adanya hubungan antara orang

²Oce Madril, dkk, *Perkembangan Kedudukan Hukum (Legal Standing) Dalam Pengujian Administratif Di Pengadilan Tata Usaha Negara Dan Uji Materi Di Mahkamah Agung*, Jurnal Hukum & Pembangunan 51 No. 4 (2021): 952-970 ISSN: 0125-9687 (Cetak) E-ISSN: 2503-1465.

yang bersangkutan di satu pihak dengan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dilain pihak.” Dengan demikian hubungan hukum antara orang dan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan merupakan kausal utama dalam pembentukan kepentingan Penggugat; melihat kepentingan berkaitan dengan hak menggugat dan keputusan Tata Usaha Negara in litis, Majelis Hakim berpendapat bahwa suatu kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, akan muncul ketika kepentingan tersebut jelas ada hubungannya dengan Penggugat sendiri, bersifat pribadi yang membedakan dengan kepentingan orang lain, kepentingan harus bersifat langsung atau keputusan tersebut merugikan Penggugat, kepentingan secara objektif harus dapat ditentukan baik secara luas maupun intensitasnya, dimana ada kerugian secara materiil dan menimbulkan akibat hukum sehingga dapat menjadi dasar kepentingan untuk mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Selain putusan di atas, terdapat beberapa yurisprudensi sebagai contoh implementasi kepentingan yang harus dipunyai oleh Penggugat dalam suatu gugatan TUN, di antaranya: *Pertama*, **Putusan Nomor 26/G/2020/PTUN.Mtr** Dalam kasus ini, Para Penggugat mendalilkan bahwa penerbitan SHM pada suatu bidang tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Lombok Timur (Tergugat) telah merugikan Para Penggugat serta Para Penggugat memiliki kepentingan atas objek sengketa tersebut berdasarkan warisan dari keturunan mereka sebelumnya. Dalam petitum gugatan, Para Penggugat memohonkan untuk mencabut SHM atas objek sengketa dan menyatakan SHM tersebut tidak sah. Seiring jalannya persidangan, ditemukan bukti dan fakta bahwa bidang tanah yang menjadi objek sengketa telah dijual oleh pewaris pada tahun 1984 kemudian Tergugat II Intervensi (pemilik tanah dan SHM) memperoleh hak atas objek sengketa tersebut berdasarkan jual beli secara sah. Majelis Hakim dalam pertimbangannya menyatakan bahwa Para Penggugat tidak memiliki kepentingan yang dirugikan dari diterbitkannya objek sengketa, baik dari segi nilai-nilai yang harus dilindungi hukum maupun dari segi kepentingan berproses. Para Penggugat tidak memiliki legal standing pada gugatan tersebut karena tidak adanya hubungan hukum antara Para Penggugat dengan objek sengketa sehingga Para Penggugat tidak memiliki kepentingan yang dirugikan. Ketiadaan *legal standing* mengakibatkan gugatan para

penggugat tidak dapat diterima (NO). Dan kedua, **Putusan Nomor 66/G/2021/PTUN.Mdn dan Putusan Nomor 477 K/TUN/2021**. Putusan tingkat pertama dan kasasi ini memiliki kesamaan dalam kaitannya dengan legal standing. Penggugat pada dua putusan tersebut mendalilkan bahwa penerbitan objek sengketa (SHM) telah melanggar hak dan merugikan kepentingan mereka. Mereka mendalilkan objek sengketa telah menyerobot sebagian bidang tanah dengan alas SHM milik mereka. Kemudian pada pemeriksaan di persidangan ditemukan fakta bahwa SHM milik dua penggugat tersebut baru terbit setelah objek sengketa terbit. Majelis Hakim pada dua putusan tersebut berpendapat sama bahwa dengan terbitnya SHM penggugat setelah objek sengketa terbit maka penggugat tidak memiliki kepentingan terhadap objek sengketa yang berimplikasi pada tidak memiliki legal standing dalam pengajuan gugatan. Kedua putusan tersebut dinyatakan tidak dapat diterima (NO) dan ditolak permohonan kasasinya. Dalam hal ini, kedua penggugat tersebut tidak memiliki kepentingan terhadap terbitnya objek sengketa karena tidak ada kerugian langsung yang mereka terima. Hal ini disebabkan dasar hak mereka (SHM) baru terbit setelah objek sengketa terbit.

Masih berkaitan dengan kedudukan untuk menggugat, Putusan PTUN Jakarta Nomor: 269/G/TF/2024/PTUN.JKT memberikan beberapa pertimbangan menarik. Pertama, unsur kepentingan merupakan salah satu syarat yang harus dimiliki oleh orang atau badan hukum perdata untuk dapat mengajukan gugatan sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa “orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi”, yang dalam teori hukum acara dikenal dengan adagium “point d’interest point d’action” atau “no interest no action”, yang berarti hanya orang/badan hukum perdata yang memiliki kepentingan terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara atau tindakan administrasi pemerintahan, yang dapat mengajukan permohonan pembatalan dalam suatu sengketa Tata Usaha

Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara; Kedua, Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara tidak menjelaskan arti kepentingan, oleh karena itu kepentingan dapat dipahami dari doktrin maupun yurisprudensi; Ketiga, kepentingan secara substantif adalah nilai yang harus dilindungi oleh hukum yang dapat diukur dengan ada tidaknya hubungan hukum antara orang yang bersangkutan dengan keputusan tata usaha negara atau tindakan administrasi pemerintahan yang menjadi objek sengketa; Keempat, nilai yang harus dilindungi oleh hukum, ditentukan oleh faktor-faktor, yaitu sebagai berikut: 1, Ada hubungan dengan Penggugat sendiri, artinya untuk dianggap sebagai orang atau Badan Hukum Perdata yang berkepentingan Penggugat harus mempunyai kepentingan sendiri untuk mengajukan gugatan tersebut; 2, Kepentingan itu harus bersifat pribadi, artinya Penggugat itu memiliki kepentingan untuk menggugat yang jelas dapat dibedakan dengan kepentingan orang atau Badan Hukum Perdata lain; 3, Kepentingan itu harus bersifat langsung, artinya yang terkena langsung adalah kepentingan Penggugat sendiri; 4, menurut Pengadilan kepentingan dalam mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, harus ada hubungan hukum dengan Penggugat sendiri, bersifat pribadi dan langsung, dalam hubungan dengan objek sengketa *a quo*.

Pertimbangan Hukum Putusan PTUN Pekanbaru Nomor: 32/G/2024/PTUN.PBR mengenai hak menggugat atau legal standing dapat melengkapi konsep mengenai legal standing. *Pertama*, kepentingan sebagai nilai yang harus dilindungi secara hukum adalah suatu nilai yang mendapat pengaruh atau dinilai secara layak dapat diperkirakan menguntungkan atau merugikan yang timbul akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara atau ditolakannya suatu keputusan tata usaha negara. Kepentingan proses adalah tujuan yang hendak dicapai dengan gugatan atau dengan kata lain maksud diselenggarakannya proses oleh pengambil inisiatif perkara; *Kedua*, pengujian kepentingan atau kapasitas Penggugat untuk mengajukan gugatan *a quo* haruslah didasarkan atas ada atau tidaknya nilai kerugian para Penggugat yang harus dilindungi secara hukum sebagai akibat terbitnya objek sengketa, dan tujuan yang hendak dicapai Penggugat dengan proses gugatan *a quo*.

C. Perkembangan dan Problematika

Diterbitkannya PERMA No. 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup membawa perkembangan baru dalam kaitannya dengan hak menggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara dalam sengketa lingkungan hidup. Pasal 6 PERMA tersebut mengatur bahwa: (1). Orang perseorangan, badan usaha yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, dan/atau Organisasi Lingkungan Hidup yang kepentingannya telah dan/atau berpotensi dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan dapat mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. (2) Kepentingan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa kepentingan langsung atau tidak langsung terkait dengan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. (3) Potensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan suatu keadaan berdasarkan pada penilaian alat bukti yang • dapat diperkirakan akan menimbulkan pencemaran, kerusakan lingkungan hidup, dan/ atau dampak lingkungan lainnya. (4) Penilaian potensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan dengan mempertimbangkan: a. kelengkapan persyaratan penerbitan keputusan atau tindakan; b. kepatuhan terhadap persyaratan yang ditentukan dalam perizinan; atau c. Bukti Ilmiah.

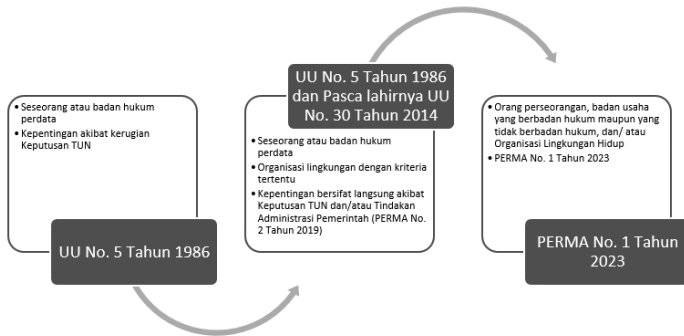
Pasal 6 PERMA No. 1 Tahun 2023 tersebut jika diklasifikasikan mengatur perkembangan terkait dengan subyek penggugat, kriteria kepentingan untuk menggugat dan penilaian atas kepentingan menggugat. Berikut dapat disusun lebih detail:

Tabel Perkembangan Pengaturan Hak Menggugat dan Kriteria Kepentingan Dalam Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 Tahun 2023

No	Subyek Penggugat	Kepentingan untuk Menggugat	Kriteria Kepentingan Menggugat	Penilaian potensi kerugian
1.	Orang perseorangan, badan usaha yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, dan/ atau Organisasi Lingkungan Hidup (Pasal 6 ayat 1)	kepentingannya telah dan/ atau berpotensi dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan/ atau Tindakan Administrasi Pemerintahan (Pasal 6 ayat 1)	kepentingan langsung atau tidak langsung terkait dengan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 6 ayat 2)	Penilaian potensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan dengan mempertimbangkan: a. kelengkapan persyaratan penerbitan keputusan atau tindakan; b. kepatuhan terhadap persyaratan yang ditentukan dalam perizinan; atau c. Bukti Ilmiah (Pasal 6 ayat 4).
			Potensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan suatu keadaan berdasarkan pada penilaian alat bukti yang dapat diperkirakan akan menimbulkan pencemaran, kerusakan lingkungan hidup, dan/ atau dampak lingkungan lainnya (Pasal 6 ayat 3).	

(Sumber: PERMA No. 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup, Diolah Penulis)

Jika pengaturan mengenai hak gugat dalam PERMA No. 1 Tahun 2023 tersebut dikomparasikan dengan UU No. 5 Tahun 1986 dapat dilihat perkembangan pengaturan mengenai hak menggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara dalam gambar berikut.



Gambar Perkembangan Hak Mengajukan Gugatan dan Kepentingan Untuk Menggugat Dalam Sengketa Tata Usaha Negara

(Sumber: Penulis, diolah dari berbagai sumber)

Perkembangan pengaturan mengenai hak untuk mengajukan gugatan dalam sengketa tata usaha negara di atas memperlihatkan beberapa hal penting: pertama, subyek hak untuk mengajukan gugatan mengalami perluasan secara kuantitatif dan kualitatif. Kedua, kepentingan untuk mengajukan gugatan sebagaimana pernah diatur pada Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 tidak lagi dikaitkan dengan ukuran formal dari kerugian yang nyata-nyata telah terjadi, tetapi juga dapat menggunakan tolok ukur kerugian potensial dengan analisis yang ditentukan pada Pasal 6 ayat (4) PERMA No. 1 Tahun 2023 yang diderivat dari UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Ketiga, terjadi pergeseran konsep perlindungan hak administratif yang berdimensi hak subyektf daripada kepentingan prosedural dalam pengajuan gugatan.

BAB 7

GUGATAN

A. Definisi Gugatan

Menurut The Cornell Law Dictionary, ‘gugatan’ diartikan sebagai: “*A lawsuit is a civil legal action by one person or entity (the plaintiff) against another person or entity (the defendant), to be decided in a court.*”¹ Terjemahan bebasnya kurang lebih, gugatan adalah suatu tindakan hukum perdata yang dilakukan oleh seseorang atau badan (yang disebut sebagai penggugat) terhadap orang atau badan lain (yang disebut sebagai tergugat) yang akan diputuskan di pengadilan.

Dalam konteks Indonesia, pengertian tersebut kemudian diadopsi dan diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara –selanjutnya ditulis UU PTUN².

¹Lihat Cornell Law Dictionary, <https://www.law.cornell.edu/search/searchResultsForm.html>

²Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004

Menurut Pasal 1 angka 11 UU PTUN, Gugatan adalah “permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan.”³

Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara –selanjutnya ditulis Keputusan TUN- dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan TUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.⁴

Menurut Pasal 53 ayat 2 UU 9/2004, alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah:⁵

- 1) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 2) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas- asas umum pemerintahan yang baik.

Ketentuan tersebut berbeda dengan ketentuan UU PTUN sebelum perubahan, menurut Pasal 53 ayat 2 UU 5/1986, alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah:

- 1) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku;
- 2) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- 3) 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.⁶

Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

³Pasal 1 angka 11 UU PTUN.

⁴Lihat Pasal 53 ayat 1 UU 9/2004.

⁵Lihat Pasal 53 ayat 2 UU 9/2004.

⁶Lihat Pasal 53 ayat 2 UU 5/1986.

Dalam Penjelasan ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU No. 5/1986 dinyatakan bahwa “sesuai dengan ketentuan Pasal I angka 4, maka hanya orang atau badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai objek hukum saja yang dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara. Selanjutnya hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan dibolehkan menggugat Keputusan Tata Usaha Negara.”

Menurut Riawan Tjandra⁷, jika dihubungkan antara Pasal 1 angka 11 UU 51/2009 dan Pasal 53 ayat 1 UU 9/2004, ada beberapa hal yang dapat digarisbawahi.

Pertama, kata gugatan itu lazimnya digunakan dalam Hukum Acara Perdata sebagaimana diatur dalam HIR dan kata tuntutan atau penuntutan umumnya dipakai dalam Hukum Acara Pidana. Apabila nomenklatur itu digunakan dalam Hukum Acara PTUN maka dapat menimbulkan kerancuan ilmiah.

Kedua, gugatan ditujukan agar dilakukan koreksi serta pelurusan dalam segi penerapan hukumnya.

Ketiga, gugatan harus dilakukan oleh orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan TUN. Dengan adanya frasa “merasa” disini berarti tolok ukur melakukan gugatan kemungkinan adalah subjektif dan pengadilanlah yang diharapkan menilai secara obyektif mengenai kerugian tersebut melalui penilaian terhadap legalitas Keputusan TUN (*beschiking*).

Keempat, gugatan ditujukan agar dilakukan penilaian secara yuridis mengenai validitas keputusan (*beschiking*). Jika dibandingkan dengan Inggris, digunakan ukuran *reasonable, certainty of term, consistency with the general law and intra vires* (Lotulung, 1986). Di Indonesia, ukuran itu menggunakan kriteria suatu Keputusan TUN yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

⁷W. Riawan Tjandra, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta, Penerbit Universitas Atma Jaya, 2011), hlm, 47-48.

dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁸ Dengan kata lain, tolok ukur validitas Keputusan adalah berdasarkan norma hukum tertulis (*wetmatigheid*) dan norma hukum tidak tertulis (*beginsel*). Perubahan berdasarkan hukum tertulis untuk memenuhi prinsip legalitas yang menjadi asas dalam negara hukum. Sedangkan perubahan berdasarkan norma hukum tidak tertulis (*unwritten law*), untuk memenuhi prinsip kelayakan (*behoorlijk*) dalam rangka mewujudkan keadilan sosial (*keadilan sosial*) yang merupakan cita-cita dari negara kesejahteraan (*welfare state*).⁹

Gugatan yang diajukan disyaratkan dalam bentuk tertulis karena gugatan itu akan menjadi pegangan Pengadilan dan para pihak selama pemeriksaan. Mereka yang tidak pandai baca tulis dapat mengutarakan keinginannya untuk menggugat kepada Panitera Pengadilan yang akan membantu merumuskan gugatannya dalam bentuk tertulis.

Berbeda dengan gugatan di muka Pengadilan perdata, maka apa yang dapat dituntut di muka Pengadilan Tata Usaha Negara ini terbatas pada satu macam tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang telah merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah. Tuntutan tambahan yang dibolehkan hanya berupa tuntutan ganti rugi dan hanya dalam sengketa kepegawaian sajalah dibolehkan adanya tuntutan tambahan lainnya yang berupa tuntutan rehabilitasi.

Secara teknis, gugatan dapat diajukan oleh seseorang yang memiliki kedudukan hukum yang sah untuk menggugat, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 55 UU PTUN, yang menegaskan bahwa gugatan hanya dapat diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan atau tindakan pejabat negara yang bersangkutan.

Untuk dapat mengajukan gugatan yang sah, terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi, baik dari segi formil maupun materil. Syarat-syarat ini diatur dalam berbagai ketentuan perundang-undangan, khususnya dalam UU PTUN. Syarat formil dan materil gugatan menjadi dasar penting untuk menentukan apakah gugatan yang diajukan dapat diterima atau tidak oleh pengadilan.¹⁰ Oleh karena itu, penyusunan

⁸Lihat Pasal 53 ayat 2 UU 9/2004.

⁹W. Riawan Tjandra, *Teori dan...Op., Cit.*, hlm, 47-48.

¹⁰Filmon Mikson Polin, 2016...

gugatan yang memenuhi kedua syarat ini sangatlah penting untuk menjamin proses hukum yang lancar dan sah.

B. Syarat Gugatan

1. Syarat Formil

Syarat formil gugatan adalah ketentuan-ketentuan administratif atau prosedural yang harus dipenuhi dalam penyusunan gugatan, baik dari segi waktu, tempat, maupun cara penyampaian gugatan. Syarat-syarat formil ini mengatur tentang siapa yang dapat menggugat, kapan gugatan diajukan, dan bagaimana gugatan tersebut harus disampaikan kepada pengadilan. Jika syarat formil tidak dipenuhi, maka gugatan dapat dianggap tidak sah dan tidak diterima oleh pengadilan (*niet-ontvankelijk*).

Beberapa syarat formil gugatan di PTUN antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Penggugat harus memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan gugatan.¹¹
- 2) Penggugat harus dapat menunjukkan adanya hubungan langsung antara dirinya dengan keputusan atau tindakan yang digugat.
- 3) Gugatan harus diajukan secara tertulis dan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang. Gugatan harus mencantumkan identitas penggugat dan tergugat, serta hal-hal yang menjadi dasar gugatan.¹²
- 4) Tenggat waktu untuk mengajukan gugatan adalah 90 hari setelah keputusan atau tindakan yang digugat diberitahukan kepada penggugat.¹³
- 5) Gugatan diajukan dalam bahasa Indonesia yang jelas dan tidak ambigu.
- 6) Gugatan harus mencantumkan objek gugatan secara jelas.

¹¹Penjelasan Pasal 53 ayat 1 UU 9/2004.

¹²Pasal 56 UU 5/1986.

¹³Pasal 55 UU 5/1986.

2. Syarat Materil

Selain syarat formil, gugatan di PTUN juga harus memenuhi syarat materil, yaitu syarat-syarat yang berkaitan dengan isi atau pokok gugatan itu sendiri. Syarat materil ini mencakup alasan-alasan hukum mengapa suatu keputusan atau tindakan tata usaha negara dianggap melanggar hak penggugat atau bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Syarat-syarat materil yang harus dipenuhi dalam gugatan adalah sebagai berikut:

- 1) Objek gugatan harus jelas, yaitu mengenai tindakan atau keputusan pejabat tata usaha negara yang dianggap tidak sah atau melanggar hukum.¹⁴
- 2) Gugatan harus dapat menunjukkan hubungan sebab akibat antara tindakan atau keputusan yang digugat dengan kerugian yang diderita oleh penggugat.¹⁵
- 3) Penggugat harus mencantumkan permohonan secara jelas dan tegas dalam gugatan.
- 4) Gugatan harus mencantumkan alasan hukum yang jelas dan terperinci mengenai alasan keputusan atau tindakan pejabat tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau melanggar AUPB.¹⁶
- 5) Gugatan harus menunjukkan upaya penyelesaian yang telah dilakukan oleh penggugat, seperti pengajuan upaya administratif yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.¹⁷

C. Subyek

1. Penggugat

Merujuk definisi Sengketa TUN¹⁸, maka hanya orang atau badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai subyek hukum saja yang dapat

¹⁴Pasal 53 ayat 1 UU 9/2004.

¹⁵Penjelasan Pasal 53 ayat 1 UU 9/2004.

¹⁶Pasal 53 ayat 2 huruf a dan b UU 9/2004.

¹⁷Pasal 48 UU 5/1986.

¹⁸Sengketa TUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat TUN, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan TUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

mengajukan gugatan ke Pengadilan TUN untuk menggugat Keputusan TUN. Sementara badan atau Pejabat TUN tidak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan TUN untuk menggugat Keputusan TUN. Selanjutnya hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum Keputusan TUN yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan dibolehkan menggugat Keputusan TUN. Berbeda dengan gugatan di muka pengadilan perdata, maka apa yang dapat dituntut di muka Pengadilan TUN terbatas pada 1 (satu) macam tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar Keputusan TUN yang telah merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah. Adapun tuntutan tambahan yang dibolehkan hanya berupa tuntutan ganti rugi dan hanya dalam sengketa kepegawaian saja dibolehkan adanya tuntutan tambahan lainnya yang berupa tuntutan rehabilitasi.¹⁹

Kepentingan penggugat yang dirugikan harus bersifat langsung dan terkena, artinya kepentingan tersebut tidak boleh terselubung di balik kepentingan orang lain (*rechtstreeks belang*). Hal ini sesuai dengan adagium yang menyatakan *point d'interet, point d'action*, artinya tidak ada kepentingan tidak ada aksi. Misalnya seorang kreditur dari suatu badan yang memperoleh izin dan subsidi dari pemerintah, merasa dirugikan akibat Keputusan pemerintah memberhentikan subsidi terhadap badan tersebut. Kreditur itu merasa dirugikan karena tagihannya terhadap badan yang semula disubsidi tidak dapat diperolehnya.²⁰

Meskipun UU 5/1986 tidak mengenal prinsip *actio popularis*, yaitu prinsip yang memberikan hak gugat kepada setiap orang atau setiap penduduk, namun dalam sengketa lingkungan di Indonesia ditemukan yurisprudensi, bahwa suatu organisasi yang bergerak di bidang perlindungan lingkungan hidup dapat diterima sebagai Penggugat, mengajukan gugatan mengatasnamakan kepentingan umum atau kepentingan orang banyak atau masyarakat.²¹ Demikian pula dalam lingkungan peradilan perdata di Indonesia, pernah diputus oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat bahwa organisasi lingkungan dapat

¹⁹Lihat Penjelasan Pasal 53 ayat 1 UU 9/2004.

²⁰S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2015, 248-249.

²¹Putusan PTUN Jakarta No 088/G/1994/Piutang/PTUN.Jkt dalam S.F Marbun, *Peradilan...Op.Cit*, hlm, 249.

diterima sebagai penggugat mengajukan gugatan mengatasnamakan kepentingan umum (*algemeen belang*).²²

Dalam kasus gugatan WALHI dan Organisasi Lingkungan Hidup lainnya terhadap Keppres No 42 Tahun 1994 tentang Bantuan Pinjaman kepada PT IPTN (Industri Pesawat Terbang Nusantara), dalam Putusan No 088/G/1994/Piutang/PTUN.Jkt, suatu organisasi lingkungan hidup untuk dapat bertindak sebagai penggugat mengatasnamakan kepentingan umum (*algemeen belang*), harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a) Tujuan organisasi tersebut ialah melindungi lingkungan atau menjaga kelestarian alam. Tujuan tersebut harus tercantum dan dapat dilihat dalam Anggaran Dasar Organisasi tersebut.
- b) Harus berbentuk badan hukum atau yayasan.
- c) Harus secara berkesinambungan menunjukkan adanya kepeduliannya terhadap perlindungan lingkungan hidup secara nyata di masyarakat.
- d) Harus cukup representatif.²³

2. Tergugat

Menurut Pasal 1 angka 12 UU 51/2009, tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah, siapa yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu? Pasal 1 angka 8 UU 51/2009 menjabarkan apa itu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yaitu badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Urusan pemerintahan tersebut adalah urusan yang bersifat eksekutif.

3. Pihak Ketiga (Intervensi)

Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan,

²²Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No 820/PDT.G/1988/PN.JKT.PST.

²³Lihat S.F Marbun, *Peradilan...Op.Cit*, hlm, 250.

baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa Hakim, dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, dan bertindak sebagai pihak yang membela haknya; atau peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.²⁴

Pertama, perihal prakarsa sendiri. pihak ketiga itu dengan kemauan sendiri ingin mempertahankan atau membela hak dan kepentingannya agar ia jangan sampai dirugikan oleh putusan Pengadilan dalam sengketa yang sedang berjalan. Untuk itu ia harus mengajukan permohonan dengan mengemukakan alasan serta hal yang dituntutnya. Putusan sela Pengadilan atas permohonan tersebut dimasukkan dalam berita acara sidang. Apabila permohonan itu dikabulkan, ia di pihak ketiga akan berkedudukan sebagai pihak yang mandiri dalam proses perkara itu dan disebut penggugat intervensi. Apabila permohonan itu tidak dapat dikabulkan, maka terhadap putusan sela Pengadilan itu tidak dapat dimohonkan banding. Sudah tentu pihak ketiga tersebut masih dapat mengajukan gugatan baru di luar proses yang sedang berjalan asalkan ia dapat menunjukkan bahwa ia berkepentingan untuk mengajukan gugatan itu dan gugatannya memenuhi syarat.²⁵

Kedua, adakalanya masuknya pihak ketiga dalam proses perkara yang sedang berjalan karena permintaan salah satu pihak (penggugat atau tergugat). Di sini pihak yang memohon agar pihak ketiga itu diikutsertakan dalam proses perkara bermaksud agar pihak ketiga selama proses tersebut bergabung dengan dirinya untuk memperkuat posisi hukum dalam sengketanya. Contoh: A menggugat agar keputusan Direktur Jenderal Agraria yang berisi pencabutan sertifikat tanah atas namanya dinyatakan batal. A memperoleh sertifikat tersebut dengan jalan membeli tanah dari C. Oleh karena itu ia mengajukan permohonan agar C ditarik dalam proses bergabung dengannya untuk memperkuat posisi gugatannya. Kedudukan C dalam proses itu adalah penggugat II intervensi.²⁶

Ketiga, masuknya pihak ketiga ke dalam proses perkara yang sedang berjalan dapat terjadi atas prakarsa Hakim yang memeriksa perkara itu. Contoh: A menggugat kotamadya agar izin mendirikan bangunan atas nama B dibatalkan. Putusan Pengadilan atas gugatan tersebut akan

²⁴Lihat Pasal 83 ayat 1 UU 5/1986.

²⁵Lihat Penjelasan Pasal 83 UU 5/1986.

²⁶Ibid.

menyangkut kepentingan B walaupun ia berada di luar proses. Apabila B tidak diikutsertakan dalam proses tersebut untuk mempertahankan haknya hal tersebut akan merugikan kepentingannya. Sekalipun B tidak memasuki proses atas prakarsanya sendiri, dalam hal yang demikian maka Hakim yang memeriksa perkara itu atas prakarsanya dapat menetapkan agar B ditarik sebagai pihak dalam proses tersebut. B yang tidak ingin izin mendirikan bangunannya dibatalkan tentu akan bergabung dengan tergugat sebagai tergugat II intervensi.²⁷

D. Obyek Gugatan

1. Keputusan Tata Usaha Negara

Dalam Hukum Administrasi Negara, konsep Keputusan Tata Usaha Negara sangat berkaitan dengan konsep hukum administrasi Belanda yang dikenal dengan istilah “*beschikking*” (Perancis menggunakan istilah “*acte administratif*”). Istilah ini dimaknai sebagai “ketetapan atau keputusan”. *Beschikking* diartikan sebagai sebuah ketetapan/keputusan pemerintah yang bersifat kongkrit dan individual. Berbeda dengan “*regeling*” yang dimaknai sebagai peraturan yang bersifat abstrak dan umum.²⁸

Obyek sengketa di Peradilan TUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Sebelumnya, definisi Keputusan TUN diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU 5/1986, namun pasca diundangkannya UU 51/2009 definisi tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU 51/2009, yang berbunyi:

“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.”

Merujuk pada rumusan definisi tersebut, maka dapat diketahui unsur-unsur obyek TUN, sebagai berikut:

²⁷Ibid.

²⁸Utrecht:1988, WE.Prins dan R.Kosim Adisapoetra:1983, Sjahran Basah:1995, Philipus M Hadjon:1993, Ridwan HR:2003

1) Penetapan tertulis

Penetapan tertulis dimaksudkan terhadap isi suatu Keputusan Tata Usaha Negara, bukan pada bentuknya. Misalnya sebuah memo atau nota tertulis dapat dianggap keputusan Badan/Pejabat TUN apabila sudah jelas diketahui: badan atau pejabat yang mengeluarkannya, maksud serta hal/perkara dari isi tulisan tersebut, pihak yang dituju dari tulisan tersebut dan hal yang ditetapkan.²⁹

2) Dikeluarkan oleh badan atau Pejabat TUN

Yang mengeluarkan penetapan tertulis adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang merupakan badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah urusan pemerintahan yang masuk dalam rumpun eksekutif.³⁰

3) Berisi Tindakan Hukum TUN

Pada tataran teoritis, para ahli menggunakan istilah yang berbeda-beda mengenai tindakan hukum TUN. **Philipus M. Hadjon**³¹ menggunakan istilah tindakan faktual (*feitelijke handling*) yang disejajarkan dengan perbuatan materil. **Kuntjoro Purbopranoto**³² menyebutnya sebagai "tindakan pemerintah yang berdasarkan fakta". **Djenal Hoeson**³³ Koesoemahatmadja menggunakan istilah "tindakan bukan yang tindakan hukum."

Sedangkan dari sisi normatif, Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU 5/1986 mendefinisikan tindakan hukum Tata Usaha Negara sebagai perbuatan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.³⁴

²⁹Priyatmanto Abdullah, *Revitalisasi Kewenangan PTUN: Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka, 2020), hlm, 112

³⁰Lihat Pasal 1 angka 8 UU 51/2009.

³¹Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya, Bina Ilmu, 1987), hlm, 176.

³²Ibid.

³³Ibid.

³⁴Lihat Penjelasan pasal 1 angka 3 UU 5/1986.

4) Bersifat konkrit

Bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, umpamanya keputusan mengenai sumah si A, Izin usaha bagi si B, pemberhentian si A sebagai pegawai negeri.³⁵

5) Bersifat individual

Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Umpamanya, keputusan tentang perbuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut.³⁶

6) Bersifat final

Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Umpamanya, keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara.³⁷

7) Menimbulkan akibat hukum

Ada 2 pendapat perihal makna menimbulkan akibat hukum. Menurut Enrico Simanjuntak³⁸, suatu Keputusan TUN menimbulkan akibat hukum jika keputusan tersebut bersifat konstitutif. Dengan kata lain, keputusan tersebut bersifat penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintahan.³⁹ Sedangkan menurut Priyatmanto Abdoellah⁴⁰ akibat hukum (*rechtsgevolg*) berkaitan dengan faktor kepentingan penggugat yang dirugikan sebagai dasar hak untuk mengajukan gugatan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UU 9/2004.

³⁵Lihat Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU 5/1986.

³⁶Lihat Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU 5/1986.

³⁷Lihat Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU 5/1986.

³⁸Enrico Simanjuntak, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2018), hlm, 98

³⁹Lihat Penjelasan Pasal 54 ayat 1 huruf a UU 5/1986.

⁴⁰Priyatmanto Abdullah, *Revitalisasi, op.cit.*, hlm, 114.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), terjadi perubahan makna KTUN. Menurut Pasal 1 angka 7 Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya dalam ketentuan peralihan, Pasal 87, diatur bahwa:

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

Doktrin hukum administrasi negara menyatakan ada syarat materil dan formil yang harus dipenuhi supaya keputusan sah. Syarat materil, terdiri dari: Keputusan/tindakan dibuat oleh badan/pejabat yang berwenang (*bevoegd*). Aspek wewenang artinya badan/pejabat yang mengeluarkan keputusan mempunyai kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴¹ Selain syarat materil di atas, sebuah keputusan yang sah juga harus memenuhi **syarat formil**. Syarat tersebut meliputi **prosedur pembuatan/penetapan**, bentuk keputusan, dan pemberitahuan. UU Administrasi Pemerintahan mengatur perihal syarat sah sebuah keputusan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 52 bahwa syarat sahnya keputusan meliputi:

⁴¹Kuntjoro Purbopranoto, 1997, Beberapa catatan Tentang Hukum Peradilan Administrasi dan Hukum Pemerintahan dan S.F Marbun, 1988, Peradilan Tata Usaha Negara

- a. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
- b. dibuat sesuai prosedur;
- c. substansi yang sesuai dengan objek Keputusan;
- d. didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.

Berdasarkan UU AP, dapat disimpulkan bahwa sebuah keputusan/tindakan dinyatakan sah apabila telah memenuhi syarat-syarat. Dengan dipenuhinya persyaratan yang ditentukan oleh hukum, maka keputusan/tindakan tersebut mempunyai kekuatan hukum (*rechtskracht*) untuk dilaksanakan.

2. Tindakan Pemerintahan

Dalam konsep hukum administrasi negara, dikenal dengan istilah tindakan pemerintah atau perbuatan pemerintah. Di Indonesia, ada berbagai macam istilah yang digunakan untuk menunjukkan tindakan atau perbuatan pemerintah ini. Dalam istilah Belanda, dikenal dengan sebutan *bestuurshandeling*. Dalam istilah Inggris, dikenal dengan istilah *administrative actions*. Istilah tindakan pemerintah ini pun dimaknai secara beragam. Philipus M. Hadjon⁴² dan Kuntjoro Purbopranoto⁴³ menggunakan istilah tindak pemerintahan. Istilah ini diterjemahkan dari istilah *bestuurshandeling*. *Bestuur* berarti pemerintahan dan *handeling* berarti tindak, yang menurut Philipus M. Hadjon berarti tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan;⁴⁴

Van Vollenhoven sebagaimana dikutip oleh SF Marbun dan Mahfud MD menggunakan istilah tindakan pemerintah.⁴⁵ Utrecht menyebutnya dengan perbuatan administrasi negara. Baschan Mustafa

⁴²Philipus M. Hadjon, 1985, *Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Djumali, Surabaya, hlm. 1

⁴³Kuntjoro Purbopranoto, 1978, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, Alumni, Bandung, hlm. 42.

⁴⁴Philipus M Hadjon, 1985, *Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Djumali, Surabaya, hlm. 17

⁴⁵SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2009, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kelima, Liberty, Yogyakarta, hlm. 70.

juga menyebutnya dengan istilah perbuatan administrasi negara.⁴⁶ Mengenai pengertian tindakan pemerintah, menurut Sadjijono adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintahan (*bertuursorgaan*) dalam menjalankan fungsi pemerintahan;⁴⁷

Bahwa Tindakan Pemerintahan, berdasarkan Pasal 1 angka 8 UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu:

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.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka Tindakan Pemerintahan memiliki 2 (dua) pengertian:

- a. *Perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.*
- b. *Perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.*

Unsur-unsur yang terkandung dalam pengertian tindakan pemerintahan adalah:

- a. Perbuatan
- b. Pejabat pemerintahan/penyelenggara negara lain
- c. Untuk melakukan/tidak melakukan
- d. Perbuatan konkret
- e. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan

Tindakan Pemerintahan berbeda dengan Keputusan Administrasi Pemerintahan, sehingga unsur-unsurnya juga berbeda, sebagaimana diatur dalam UU 30/2014. Tindakan pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

⁴⁶E. Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Keempat, Universitas Padjajaran, Bandung, , h. 62 dan Bachsan Mustafa, 1990, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 80.

⁴⁷Sadjijono, 2011, Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 84

3. Tidak Termasuk Obyek Gugatan

Menurut Ketentuan Pasal 2 UU 9/2004, yang tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (obyek gugatan) adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata

Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata, misalnya keputusan yang menyangkut masalah jual beli yang dilakukan antara instansi pemerintah dan perseorangan yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata.⁴⁸

- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum

Yang dimaksud dengan “pengaturan yang bersifat umum” adalah pengaturan yang memuat norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang kekuatan berlakunya mengikat setiap orang.⁴⁹

- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan

Yang dimaksud dengan “Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan” adalah keputusan untuk dapat berlaku masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain. Dalam kerangka pengawasan administratif yang bersifat preventif dan keseragaman kebijaksanaan seringkali peraturan yang menjadi dasar keputusan menentukan bahwa sebelum berlakunya Keputusan Tata Usaha Negara diperlukan persetujuan instansi atasan terlebih dahulu. Adakalanya peraturan dasar menentukan bahwa persetujuan instansi lain itu diperlukan karena instansi lain tersebut akan terlibat dalam akibat hukum yang akan ditimbulkan oleh keputusan itu. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan akan tetapi sudah menimbulkan kerugian dapat digugat di Pengadilan Negeri.⁵⁰

- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP dan KUHP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana

⁴⁸Lihat penjelasan pasal 2 huruf a UU 9/2004.

⁴⁹Lihat penjelasan pasal 2 huruf b UU 9/2004.

⁵⁰Lihat penjelasan pasal 2 huruf c UU 9/2004.

Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan KUHP, misalnya dalam perkara lalu lintas, dimana terdakwa dipidana dengan suatu pidana bersyarat, yang mewajibkannya memikul biaya perawatan si korban selama dirawat di rumah sakit. Karena kewajiban itu merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh terpidana, maka Jaksa yang menurut Pasal 14 huruf d KUHP ditunjuk mengawasi dipenuhi atau tidaknya syarat yang dijatuhkan dalam pidana itu, lalu mengeluarkan perintah kepada terpidana agar segera mengirimkan bukti pembayaran biaya perawatan tersebut kepadanya.⁵¹

Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan Ketentuan KUHPA misalnya kalau Penuntut Umum mengeluarkan surat perintah penahanan terhadap tersangka.⁵²

Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana ialah umpamanya perintah jaksa untuk melakukan penyitaan barang-barang terdakwa dalam perkara tindak pidana ekonomi. Penilaian dari segi penerapan hukumnya terhadap ketiga macam Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dapat dilakukan hanya oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum.⁵³

- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud pada huruf ini umpamanya: (1) Keputusan Badan Pertanahan Nasional yang mengeluarkan sertifikat tanah atas nama seseorang yang didasarkan atas pertimbangan putusan pengadilan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang menjelaskan bahwa tanah sengketa tersebut merupakan tanah negara dan tidak berstatus tanah warisan yang diperebutkan oleh para pihak. (2) Keputusan serupa angka 1, tetapi didasarkan atas amar putusan pengadilan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. (3) Keputusan pemecatan seorang notaris oleh Menteri yang tugas

⁵¹Lihat penjelasan pasal 2 huruf d UU 9/2004.

⁵²ibid.

⁵³ibid.

dan tanggung jawabnya meliputi jabatan notaris, setelah menerima usul Ketua Pengadilan Negeri atas dasar kewenangannya menurut ketentuan Undang-Undang Peradilan Umum.⁵⁴

- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

E. Tenggang Waktu Gugatan

Menurut S.F Marbun, pada saat mengajukan gugatan, hendaknya diperhatikan mengenai tenggang waktu gugat. Tenggang waktu (*beroepstermijn*) lazim juga disebut *bezwaartermijn* atau *klaaagtermijn*. Tenggang waktu gugat adalah batas waktu yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum perdata untuk memperjuangkan haknya dengan cara mengajukan gugatan melalui PTUN. Bilamana tenggang waktu itu dilewatkan atau tidak dipergunakan, berarti kesempatan untuk mengajukan gugatan akan hilang dan gugatan akan dinyatakan tidak diterima.⁵⁵

Ketentuan Pasal 55 UU PTUN mengatur bahwa Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam bagian Penjelasan ketentuan Pasal 55 disebutkan bahwa bagi pihak yang namanya tersebut dalam Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, maka tenggang waktu sembilan puluh hari itu dihitung sejak hari diterimanya Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.

Ketentuan tersebut menitikberatkan pada “diterimanya” atau “diumumkankannya” sebuah keputusan untuk menentukan jangka waktu gugatan. Jangka waktu 90 (sembilan puluh hari) dihitung sejak saat “diterimanya” atau “diumumkankannya” sebuah keputusan.

Aturan ini masih sederhana dan hanya ditujukan bagi pihak kedua yang dituju oleh surat keputusan. Misalnya, bagaimana dengan pihak ketiga yang tidak disebut dalam keputusan tapi merasa dirugikan? UU

⁵⁴Lihat penjelasan pasal 2 huruf e UU 9/2004.

⁵⁵S.F Marbun, *Peradilan...Op.Cit*, hlm, 263-264.

5/1986 belum menjawab dengan tegas masalah itu. Barulah melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan beberapa Ketentuan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam angka romawi V tentang tenggang waktu dijelaskan bahwa *“bagi mereka yang tidak dituju oleh suatu Keputusan atau Usaha Negara tetapi yang merasa kepentingannya dirugikan, maka tenggang waktu sebagaimana dimaksud pasal 55 dihitung secara kasuistik sejak saat ia merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan mengetahui adanya keputusan tersebut.”*

Sebagai contoh, jika ada sertifikat tanah diterbitkan atas nama orang lain padahal tanah itu seharusnya miliknya, maka pihak yang dirugikan itu bisa menggugat meskipun bukan penerima langsung keputusan dengan tenggang waktu sejak ia mengetahuinya.

1) Perubahan Penting dalam Praktik Peradilan

Seiring berjalannya waktu, banyak kasus yang membuat aturan tenggang waktu lebih diperjelas. Salah satunya adalah kasus sertifikat tanah yang statusnya berubah dari hak milik menjadi hak guna bangunan karena di imbreng. Banyak orang beralasan baru tahu setelah perubahan, padahal sebenarnya sudah mengetahui sejak lama. Untuk mencegah penyalahgunaan, lahirilah SEMA 3/2015⁵⁶ yang menegaskan: *“hitungan 90 hari bagi pihak ketiga adalah sejak pertama kali ia tahu, bukan kapan ia merasa dirugikan. Perubahan ini sangat penting untuk mencegah manipulasi alasan “baru tahu” yang sering digunakan.”*

2) Masuknya Upaya Administratif

Tahun 2014, lahir UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini memperkenalkan konsep “upaya administratif”. Artinya, sebelum ke PTUN, seseorang harus lebih dulu menempuh keberatan atau banding administratif. Konsekuensinya, aturan tenggang waktu gugatan pun ikut berubah. Melalui PERMA No. 6 Tahun 2018, ditetapkan *“bahwa hitungan 90 hari gugatan dimulai sejak keputusan atas upaya administratif diterima atau diumumkan.”* Dengan kata lain, proses ke PTUN tidak bisa langsung dilakukan

⁵⁶Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 03 Tahun 2015 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

tanpa melewati mekanisme ini. Pertanyaan kemudian bagaimana jika upaya administratif tidak dijawab?

Dalam praktiknya, MA melalui putusan No. 197 PK/TUN/2023 menegaskan bahwa bila dalam 10 hari kerja pejabat tidak memberikan jawaban, maka gugatan bisa langsung diajukan ke PTUN sampai 90 hari kedepan. Di dalam Pasal 77 ayat (1) UU 30/2014 disebutkan bahwa *“Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan”*.

Sebelum adanya kesepakatan para Hakim Agung Kamar TUN yang dirumuskan dalam SEMA 5/2021⁵⁷, apabila Penggugat mengajukan keberatan lebih dari 21 (dua puluh satu) hari kerja, meskipun gugatannya masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari, maka gugatan dinyatakan tidak diterima (*niet onvankelijk verklaard*) karena upaya administratifnya sudah melebihi tenggang waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja sehingga dianggap sudah menerima objek sengketa atau melepaskan haknya untuk mengajukan gugatan.

Namun, melalui SEMA 5/2021 para Hakim Agung kamar Tata Usaha Negara kemudian berpandangan bahwa tenggang waktu upaya administratif dan tenggang waktu pengajuan gugatan merupakan dua hal yang berbeda. Sehingga akhirnya membuat rumusan yang menjadi pedoman yaitu *“upaya administratif yang dilakukan melebihi tenggang waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diterima atau diumumkannya surat keputusan dan/atau tindakan, tidak menghilangkan hak untuk mengajukan gugatan apabila diajukan masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari kerja sejak diterima atau diumumkannya surat keputusan dan/atau tindakan tersebut”*.

Dengan kata lain, meskipun misalnya upaya administratif diajukan pada hari ke-30 sejak diterimanya objek sengketa, sepanjang gugatan masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari kerja sejak diterima atau diumumkannya surat keputusan dan/atau tindakan tersebut, tidak menyebabkan Penggugat kehilangan hak untuk mengajukan gugatan.

⁵⁷Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

Dalam praktik ada pula Penggugat yang salah alamat/addresat dalam mengajukan upaya administratif, misalnya yang seharusnya diajukan kepada Pejabat yang menerbitkan Surat Keputusan, tapi ternyata diajukan kepada atasan Pejabat yang menerbitkan Surat Keputusan, maka agar kejadian tersebut tidak merugikan Penggugat, para Hakim Agung kamar Tata Usaha Negara merumuskan “*Dalam hal penggugat salah mengajukan upaya administratif kepada pejabat yang tidak berwenang, maka rentang waktu yang dilalui selama proses itu terbantarkan apabila akan diajukan upaya administratif kepada pejabat yang berwenang.*”

3) Sengketa Tindakan Pemerintahan

Perkembangan berikutnya lahir PERMA 2/2019⁵⁸ yang memperluas objek sengketa di PTUN. Pasal 1 angka 1 Perma tersebut mengatur, “*Tindakan Pemerintahan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.*”

Dengan kata lain, bukan hanya keputusan tertulis (KTUN), tetapi juga tindakan pemerintahan. Misalnya, ketika pemerintah melakukan tindakan tertentu yang merugikan warga. Untuk jenis sengketa ini, hitungan 90 hari dimulai sejak tindakan dilakukan. Namun bagaimana dengan tindakan pasif atau “diam saja” (*omision*)?

Menurut SEMA 5/2021, “Tenggang waktu pengajuan gugatan dalam gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) yang tidak melakukan Tindakan dihitung 90 (sembilan puluh) hari kerja setelah dilewati tenggang waktu 5 (lima) hari kerja, kecuali diatur secara khusus di dalam peraturan dasarnya.”

4) Kasus Pertanahan yang Sudah Ditetapkan Pemiliknya

Ada ketentuan khusus untuk sengketa pertanahan. Jika seseorang sudah ditetapkan sebagai pemilik sah berdasarkan putusan perdata yang berkekuatan hukum tetap, namun di atas tanahnya diterbitkan

⁵⁸Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

sertifikat untuk orang lain, maka menurut SEMA 5/2021, *"Tenggang waktu pengajuan gugatan terhadap sertipikat hak atas tanah yang sudah dipastikan pemiliknya oleh putusan Hakim Perdata yang berkekuatan hukum tetap, apabila diajukan gugatan tata usaha negara tidak lagi dibatsi oleh tenggang waktu pengajuan gugatan."*

5) Kasus Kepegawaian ASN

Bagi Aparatur Sipil Negara, baik Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diberhentikan maupun Pemutusan hubungan hubungan kerja bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), menurut PERMA No 2 Tahun 2023, gugatan hanya bisa diajukan setelah lebih dulu menempuh banding administratif ke Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN). Setelah keputusan BPASN diterima, barulah tenggang waktu 90 hari berlaku.⁵⁹

6) Sengketa TUN Khusus Lainnya

Selain sengketa TUN yang umum, ada pula sengketa TUN yang punya aturan tenggang waktu waktu khusus:

Pertama, Sengketa Proses Pemilu. Pasal 471 ayat 2 UU 7/2017 tentang Pemilu mengatur, *"Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah dibacakan putusan Bawaslu."*

Kedua, Sengketa TUN Pemilihan Kepala Daerah. Pasal 154 ayat 2 dan 3 UU 10/2016, mengatur, *"(2) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilihan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota telah dilakukan. (3) Dalam hal pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterimanya gugatan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara."*

Ketiga, Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan. Pasal 135 ayat 6 UU 10/2016 mengatur, *"(6) Pasangan calon yang dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat*

⁵⁹Lihat Pasal 3 ayat 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Pengadilan

mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota ditetapkan.”

Keempat, Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pasal 23 ayat 1 UU 2/2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur, *”Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (6) dan Pasal 22 ayat (1) masih terdapat keberatan, Pihak yang Berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi.”*⁶⁰

Kelima, Sengketa Keterbukaan Informasi Publik. Pasal 48 ayat (1) UU 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik mengatur, *”Pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) hanya dapat ditempuh apabila salah satu atau para pihak yang bersengketa secara tertulis menyatakan tidak menerima putusan Ajudikasi dari Komisi Informasi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya putusan tersebut.”*

⁶⁰Ketentuan yang sama juga diatur dalam Pasal 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara



BAB 8

PEMERIKSAAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 5 tahun 1986) menyebutkan: Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemeriksaan sengketa tata usaha negara adalah bagian terpenting dari tugas dan kewenangan pokok pengadilan sebelum menjatuhkan putusan.

Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara adalah proses dalam hukum administrasi yang bertujuan menyelesaikan sengketa antara individu atau badan hukum dengan badan atau pejabat pemerintahan terkait Tindakan/Keputusan Tata Usaha Negara, ia merupakan inti dari proses beracara yang menentukan apakah gugatan yang diajukan oleh Penggugat dapat dikabulkan atau tidak. Pemeriksaan juga dilakukan untuk menilai keabsahan Tindakan/Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan, termasuk menilai kewenangan, prosedur dan substansi Tindakan/Keputusan yang dilakukan/diterbitkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara.

Pemeriksaan sengketa tata usaha negara di Pengadilan Tata Usaha Negara secara umum dapat dibagi kedalam dua tahapan yaitu

pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan persidangan. Disamping kedua tahapan tersebut, terdapat pemeriksaan sengketa tata usaha negara (TUN) khusus yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu.

A. Pemeriksaan Pendahuluan

Pemeriksaan pendahuluan dalam praktek pemeriksaan perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara dilakukan dalam tiga tahapan pemeriksaan sebagai berikut:

1. Pemeriksaan administrasi perkara yang dilakukan oleh bagian kepaniteraan perkara yang meliputi Tahapan penerimaan berkas gugatan, pencocokan berkas gugatan dengan checklis kelengkapan berkas gugatan yang diakhiri dengan pengisian resume gugatan.
2. Pemeriksaan dismissal yang dilakukan oleh Ketua PTUN berkenaan dengan aspek formal dan materilnya yang meliputi kewenangan PTUN, syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 UU No. 5 tahun 1986, alasan-alasan gugatan yang layak, tuntutan dalam gugatan dan tenggang waktu mengajukan gugatan
3. Pemeriksaan persiapan yang dilakukan oleh Majelis Hakim berkenaan dengan proses menyempurnakan gugatan yang meliputi memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dan meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

1. Pemeriksaaan Administrasi

Ada tiga aparatur Pengadilan Tata Usaha Negara yang terlibat secara langsung dalam proses pemeriksaan administrasi gugatan yaitu Petugas Meja 1, Panitera Muda Perkara dan Panitera. Aparatur Pengadilan tersebut yang bertanggungjawab atas pemeriksaan administrasi gugatan yang terdaftar ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pemeriksaan administrasi diawali oleh Petugas Meja 1 melakukan pemeriksaan kelengkapan berkas gugatan dan/atau gugatan perlawanan, baik secara langsung maupun elektronik terhadap berkas-berkas sebagai berikut:

- a. Gugatan atau gugatan perlawanan;
- b. Surat kuasa khusus dari Penggugat kepada kuasa hukumnya (bila Penggugat diwakili oleh kuasa hukum) atau surat kuasa insidentil.
- c. Fotokopi kartu advokat kuasa hukum yang bersangkutan serta Berita Acara Sumpah Pelantikan Advokat;
- d. Fotokopi surat Keputusan yang menjadi obyek sengketa, kecuali apabila obyek sengketa berupa tindakan administrasi pemerintahan atau objek sengketa tidak dikuasai oleh Penggugat;
- e. Dokumen upaya administrasi baik keberatan maupun banding administratif.

Petugas Meja 1 adalah petugas yang murni administrasi, hanya memeriksa aspek-aspek yang berkaitan dengan kelengkapan berkas, tidak menyentuh “segi-segi yuridis”.

Dalam memeriksa kelengkapan berkas gugatan diatas, Petugas Meja 1 menggunakan daftar periksa (*check list*) yang isinya seperti dibawah ini:¹

No.	Dokumen	Check
1	GUGATAN (ASLI)	☐
2	GUGATAN (SALINAN)	☐
3	SUBYEK GUGATAN PENGGUGAT	
	NAMA	☐
	KEWARGANEGARAAN	☐
	TEMPAT TINGGAL	☐
	PEKERJAAN	☐
4	SUBYEK GUGATAN TERGUGAT	
	NAMA JABATAN	☐
	TEMPAT KEDUDUKAN	☐
5	FOTO COPY OBYEK SENGKETA/DATA AWAL	☐
6	UPAYA ADMINISTRATIF/KEBERATAN	☐
7	UPAYA BANDING ADMINISTRATIF	☐
8	SURAT KUASA	
	METERAI	☐

¹Daftar periksa (*check list*) ini sebagai pedoman bagi petugas meja 1 memeriksa kelengkapan berkas gugatan. Daftar periksa pada tiap pengadilan tidak persis sama terutama penggunaan istilah dan kata-kata, tetapi isi yang termuat dalam daftar periksa relatif sama.

No.	Dokumen	Check
	WAARMERKING	☐
9	INFORMASI ADVOKAT	
	KTP	☐
	KARTU ADVOKAT	☐
	BERITA ACARA SUMPAH	☐
10	PERMOHONAN PRODEO	
	IDENTITAS	☐
	KEPUTUSAN DARI PEJABAT BERWENANG	☐

Petugas Meja 1 harus memastikan bahwa gugatan itu ada yang aslinya dan ada salinannya, identitas Penggugat telah memuat nama, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaan, sementara identitas Tergugat cukup nama jabatan dan tempat kedudukan. Data lain yang perlu diperiksa juga adalah keputusan objek sengketa apabila pengggugat memegang fotokopinya, tetapi kalau tidak memegangnya tidak perlu dipermasalahkan, begitu pun dengan dokumen upaya administratif jika sudah dilakukan, maka dokumennya perlu dilampirkan baik berupa surat keberatan atau banding maupun jawaban dari keberatan ataupun banding. Apabila ada kuasa hukum maka dokumen kuasa hukum juga perlu diperiksa seperti surat kuasa, kartu advokat dan berita acara sumpah advokat. Terakhir apabila ada permohonan prodeo perlu diperiksa identitas dan keterangan dari pejabat yang berwenang yang menyatakan bahwa yang bersangkutan tidak mampu.

Setelah selesai memeriksa kelengkapan berkas gugatan dengan menggunakan daftar periksa (*check list*) tersebut, Petugas Meja 1 meneruskan berkas yang telah selesai diperiksa kelengkapannya kepada Panitera Muda Perkara untuk dinyatakan berkas telah lengkap/tidak lengkap.

Panitera Muda Perkara melakukan penelitian berkas gugatan dengan mencocokkan pada daftar periksa atau check list gugatan yang hasilnya dituangkan kedalam resume gugatan, apabila berkas gugatan telah lengkap maka berkas gugatan diteruskan kepada Panitera, namun apabila ternyata belum lengkap maka Panitera Muda Perkara mengembalikan berkas perkara yang belum lengkap kepada Penggugat dengan melampirkan daftar periksa supaya Penggugat atau Kuasanya dapat melengkapi kekurangannya. Setelah berkasnya dilengkapi oleh

Penggugat dan telah membayar biaya perkara, Panitera muda Perkara meneruskan berkas gugatan kepada Panitera.

Selanjutnya, setelah menerima berkas gugatan, Panitera membuat resume gugatan sekurang-kurangnya berisi:

- a. Apakah gugatan diajukan sendiri oleh Penggugat atau diwakili oleh Kuasa Hukumnya?
- b. Apakah objek sengketa telah memenuhi ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 tahun 2009?
- c. Apakah gugatan masih dalam tenggang waktu 90 (Sembilan puluh) hari sesuai Pasal 55 UU No. 5 tahun 1986?
- d. Apakah alasan gugatan sesuai Pasal 53 ayat (2) UU No. 9 tahun 2004?
- e. Apakah gugatan telah memuat hal-hal yang ditentukan Pasal 56 UU No. 5 tahun 1986?
- f. Apakah Penggugat telah melakukan upaya administratif? (dikecualikan untuk KTUN yang tidak memerlukan upaya administratif)
- g. Apakah telah mencantumkan klasifikasi/jenis perkara TUN-nya.

Dengan selesainya Panitera mengisi resume gugatan maka berakhirilah tahapan pemeriksaan administrasi, selanjutnya berkas dan resume gugatan diteruskan kepada Ketua PTUN untuk dilakukan pemeriksaan dismissal. Adapun resume gugatan² yang diisi oleh Panitera Muda Perkara dan Panitera seperti dibawah ini:

²Resume gugatan ini adalah data dan informasi terkait gugatan Penggugat yang dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi Panitera dan Panitera Muda Perkara untuk menuliskan pendapatnya mengenai kelayakan gugatan tersebut. Resume gugatan pada tiap pengadilan tidak persis sama terutama penggunaan istilah dan kata-kata, tetapi isi yang termuat dalam resume gugatan relatif sama.

RESUME GUGATAN

No. .../G/2025/PTUN....

I. TENTANG SUBJEK GUGATAN

- 1 PENGUGAT
PIHAK SENDIRI

Perorangan

- KUASA
- SURAT KUASA
- MATERAI
- LEGALISIR
- WAARMERKING

Penggugat

- a. Nama :
- b. Kewarganegaraan :
- c. Kedudukan :

2. TERGUGAT :

Tergugat

- a. Nama Jabatan :
- b. Tempat Kedudukan :

II. TENTANG OBJEK GUGATAN

UNSUR-UNSUR KEPUTUSAN T.U.N

- TERTULIS
- TINDAKAN HUKUM T.U.N
- KONKRIT

INDIVIDUAL

FINAL

AKIBAT HUKUM

III. TENTANG ALA SAN-ALA SAN GUGATAN :

KEPUTUSAN T.U.N YANG BERSANGKUTAN BERTENTANGAN DENGAN :

- a. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU
- b. ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

--

IV. TENTANG TUNTUTAN GUGATAN :

- 1 PEMBATALAN KEPUTUSAN T.U.N
- 2 PEMBATALAN KEPUTUSAN T.U.N DAN GANTI RUGI
- 3 PEMBATALAN KEPUTUSAN T.U.N, GANTI RUGI DAN REHABILITASI
- 4 LAIN-LAIN

V. PENELITIAN GUGATAN :

UNSUR-UNSUR KEPUTUSAN T.U.N

- 1 TENGGANG WAKTU - MASIH
- 2 MENGGUGAT - MASUK
- 3 UPAYA KEBERATAN - TIDAK ADA
- 4 UPAYA BANDING - TIDAK ADA
- 5 KUMULATIF - SUBYEK
- 6 LAIN-LAIN PENDAPAT

LEWAT

KELUAR

ADA

ADA

OBJEK

VI. PENDAPAT :

A. PANITERA MUDA PERKARA

B. PANITERA

Panitera dan Panitera muda perkara sudah mulai melakukan pemeriksaan berkas gugatan yang agak menyentuh segi-segi yuridis, seperti terlihat dalam resume diatas, Panitera dan Panitera Muda Perkara diberikan ruang untuk menuliskan pendapatnya terkait subjek dan objek gugatan, alasan dan tuntutan gugatan dan unsur-

unsur keputusan TUN seperti tenggang waktu, kompetensi, upaya administratif dan yang lainnya. Ini menunjukkan bahwa sejak berkas ditangan Panitera, pemeriksaan sudah mulai menyentuh aspek substansi meskipun masih dalam rangka administrasi. Bahkan menurut Lintang O. Siahaan, Panitera dalam proses “Penelitian administrasi” dapat menganjurkan agar penggugat memperbaiki gugatannya³, tetapi hanya terbatas sepanjang yang menyangkut administrasi murni saja, sedangkan perbaikan-perbaikan gugatan yang sudah menyentuh areal hukum (yuridis) adalah wewenang Hakim/Ketua PTUN.

2. Pemeriksaan Dismissal

Setelah pemeriksaan administrasi berkas gugatan selesai dilakukan oleh bagian kepaniteraan, maka berkas gugatan diteruskan kepada Ketua PTUN untuk dilakukan pemeriksaan dismissal.

Pemeriksaan dismissal oleh Ketua PTUN merupakan kekhasan yang ada di pengadilan tata usaha negara. Ketua PTUN memiliki kewenangan untuk menilai apakah gugatan yang diajukan oleh penggugat layak untuk diperiksa di pengadilan tata usaha negara atau tidak. Parameter yang digunakan oleh Ketua PTUN untuk mempertimbangkan hal tersebut adalah ketentuan Pasal 62 ayat (1) UU No. 5 tahun 1986. Dalam perkembangannya parameter Dismissal bertambah dengan adanya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan (UU No. 30 tahun 2014) terutama Pasal 75 – Pasal 78 terkait Upaya administratif dan Peraturan Mahkamah Agung No. 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (Perma No. 6 tahun 2018).

Berdasarkan ketentuan tersebut, diatur bahwa Ketua PTUN memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar dalam hal:

- a. pokok gugatan nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Pengadilan;

³Lintang O. Siahaan, 2009, *Teori Hukum dan Wajah PTUN setelah Amandemen 2004 (UU No. 2/1986 jo. UU No. 9/2004)*, Percetakan Negara RI, Jakarta, hlm. 71.

- b. syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 UU No. 5 tahun 1986 tidak terpenuhi oleh Penggugat sekalipun ia telah diberitahu dan diperingatkan;
- c. gugatan tersebut tidak berdasarkan pada alasan-alasan yang layak;
- d. apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan/Tindakan TUN yang digugat;
- e. gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.
- f. Penggugat belum menempuh upaya administratif.

Dalam pemeriksaan dismissal, apabila masih diperlukan dokumen atau keterangan dari para pihak, Ketua PTUN dapat memanggil dan mendengar keterangan para pihak sebelum mengeluarkan penetapan dismissal. Selain itu Ketua Pengadilan dapat menunjuk seorang Hakim sebagai raportir (rapporteur) untuk dimintai pendapat mengenai kelayakan gugatan diperiksa di PTUN.

Setelah dokumen, keterangan para pihak dan pendapat hakim reporter dianggap cukup, Ketua PTUN melakukan rapat permusyawaratan untuk menentukan layak atau tidaknya gugatan diperiksa di PTUN yang hasilnya dituangkan dalam bentuk penetapan. Apabila gugatan dianggap layak diperiksa di PTUN, Ketua PTUN membuat penetapan lolos dismissal yang dilanjutkan dengan penunjukan Majelis Hakim untuk memeriksa dan memutus gugatan tersebut, namun apabila dianggap tidak layak, maka Ketua PTUN membuat penetapan dismissal yang menyatakan gugatan tidak diterima atau tidak berdasar sehingga tidak dapat diperiksa di PTUN.

Dalam hal penetapan dismissal diterima oleh Penggugat, maka pemeriksaan terhadap gugatan tersebut berakhir sampai disitu, tetapi jika tidak diterima, Penggugat dapat mengajukan perlawanan kepada Pengadilan dalam tenggang waktu empat belas hari setelah diucapkan.

Pengajuan perlawanan sama dengan pengajuan gugatan, sama-sama dicatat di meja 1 dan isi dari perlawanan sama dengan isi dari gugatan, sama-sama harus mempedomani ketentuan Pasal 56 UU No. 5 tahun 1986. Adapun terkait dengan pemeriksaan perlawanan berbeda dengan pemeriksaan gugatan, Dimana pemeriksaan perlawanan dilakukan dengan menggunakan acara singkat.

Dalam Undang-Undang Peratun tidak ditemukan uraian lebih lanjut mengenai acara singkat baik dari sisi tahapan maupun waktunya, oleh karenanya pemeriksaan perlawanan oleh Majelis Hakim dilakukan sesingkat mungkin hanya sebatas memeriksa dalil-dalil perlawanan atas penetapan dismissal. Putusan Majelis Hakim atas upaya perlawanan hanya dua macam⁴, yaitu perlawanan dibenarkan oleh Pengadilan atau Perlawanan ditolak oleh Pengadilan. Apabila perlawanan dibenarkan oleh Pengadilan, maka penetapan dismissal gugur demi hukum dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus dan diselesaikan menurut acara biasa. Namun apabila perlawanan ditolak, maka terhadap putusan mengenai perlawanan itu tidak dapat digunakan upaya hukum-

3. Pemeriksaan Persiapan

Salah satu tahapan pemeriksaan di Pengadilan Tata Usaha Negara yang hanya ada dalam acara biasa adalah pemeriksaan persiapan. Pemeriksaan persiapan merupakan salah satu bentuk pengejawantahan asas persamaan dalam pemeriksaan perkara di peradilan TUN, mengingat kedudukan penggugat sebagai warga Masyarakat yang berhadapan dengan tergugat sebagai badan/pejabat pemerintahan yang lebih kuat, perlu diseimbangkan melalui pemeriksaan persiapan⁵:-

Pemeriksaan persiapan dilaksanakan sebelum pemeriksaan pokok sengketa. Hal ini dilakukan guna mematangkan gugatan agar siap disidangkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum. Menurut Indroharto pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas ini merupakan bagian dari proses mematangkan perkara itu untuk kemudian diperiksa pokok sengketa di muka sidang dimuka umum⁶. Ada dua hal yang harus dilakukan oleh Majelis Hakim dalam pemeriksaan persiapan, pertama, meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari.

⁴Sudarsono dan Rabbenstain Izroiel, 2022, *Petunjuk Praktis beracara di Peradilan Tata Usaha Negara Konvensional dan Elektronik*, Kencana, Jakarta, hlm. 93.

⁵Sudarsono, et al, 2021, *Kajian Pembaharuan Hukum Acara di Peradilan Tata Usaha Negara*, Kencana, Jakarta, hlm. 104.

⁶Indroharto, 2003, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 91.

Penjelasan disertai dokumen dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menjadi Tergugat mengenai Keputusan/Tindakan yang menjadi objek sengketa diperlukan untuk mengetahui keadaan dan status terakhir objek sengketa. Penjelasan dan dokumen ini mejadi salah satu bahan bagi Majelis Hakim untuk memberi nasihat kepada Penggugat terutama terkait dengan identitas Tergugat, penulisan objek sengketa, dasar dan alasan gugatan dan amar gugatan. Oleh karenanya dalam hal Tergugat atau kuasanya dalam pemeriksaan persiapan tidak menunjukkan keputusan yang menjadi objek sengketa, Hakim Ketua dapat mengeluarkan perintah kepada badan/pejabat TUN yang memegang surat keputusan atau pejabat lain yang memegang surat keputusan untuk menunjukkan keputusan tersebut pada pemeriksaan persiapan.

Dalam pemeriksaan persiapan dimungkinkan Majelis Hakim mendengar keterangan dari pihak ketiga yang namanya tercantum dalam keputusan objek sengketa. Pihak ketiga tersebut dapat masuk menjadi pihak intervensi dengan tiga kemungkinan, yaitu atas prakarsa sendiri, permintaan hakim, dan atas permintaan salah satu pihak (penggugat/tergugat).⁷ Apabila masuknya pihak ketiga melalui jalur prakarsa sendiri atau atas permintaan salah satu pihak (penggugat/tergugat), maka yang bersangkutan dapat menjadi pihak intervensi setelah mengajukan permohonan agar menjadi pihak intervensi dan permohonannya dikabulkan oleh Majelis Hakim dalam bentuk penetapan intervensi yang diucapkan pada saat sidang yang terbuka untuk umum.

Pemeriksaan persiapan dilakukan di ruang pemeriksaan persiapan dalam sidang yang tertutup untuk umum, tanpa memakai toga. Pemeriksaan persiapan dapat dilakukan oleh Hakim anggota yang ditunjuk oleh Ketua Majelis. Dalam pemeriksaan persiapan dapat dilakukan pemeriksaan setempat, dengan syarat kepentingan pihak ketiga tetap terlindungi.

Tenggang waktu 30 (tiga puluh hari) untuk Penggugat memperbaiki dan melengkapi gugatan bukanlah waktu yang kaku, artinya apabila Penggugat belum selesai memperbaiki gugatan karena data dan dokumen dari Tergugat belum disampaikan pada pemeriksaan persiapan,

⁷Mario Viano Rasi Wangge, *et al.*, Intervensi Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara, *Jurnal Preferensi Hukum*, Volume 2, Nomor 2, Juli 2021, hlm. 304.

maka Majelis Hakim dapat memberikan toleransi waktu lebih dari 30 (tiga puluh) hari. Demikian pun apabila dalam pemeriksaan persiapan perlu dilakukan pemeriksaan setempat, maka akan diberikan toleransi waktu juga. Namun apabila setelah tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari dan atau setelah ditambah toleransi waktu, Penggugat belum menyempurnakan gugatan, maka Hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Terhadap putusan tersebut tidak dapat digunakan upaya hukum, tetapi dapat diajukan gugatan baru.

B. Pemeriksaan Persidangan

1. Jenis Acara Pemeriksaan

Dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), proses pemeriksaan sengketa dapat dilakukan dengan berbagai macam acara, yaitu acara biasa, acara cepat, dan acara singkat. Ketiga jenis acara ini berbeda dari segi prosedur, waktu penyelesaian, dan ruang lingkup pemeriksaan. Penggunaan jenis acara ini disesuaikan dengan sifat, urgensi, dan karakteristik sengketa.

Adapun dasar hukum jenis acara pemeriksaan terdapat dalam Undang-Undang Peradilan TUN Bab IV mengenai Hukum Acara terutama pada bagian kedua mengenai Pemeriksaan di Tingkat Pertama yang mengatur dua jenis acara pemeriksaan yaitu acara biasa dan acara cepat, kemudian dalam ketentuan Pasal 62 ayat (4) mengatur adanya acara singkat yang khusus dilakukan pada pemeriksaan perlawanan atas penetapan dismissal sehingga secara keseluruhan Undang-Undang Peratun hanya mengatur tiga acara pemeriksaan.

a. Acara Biasa

Menurut Indroharto, Acara biasa adalah acara yang normal ditempuh dan yang seharusnya dilalui oleh tiap gugatan yang diajukan⁸. Pemeriksaan acara biasa merupakan pemeriksaan sengketa dengan menggunakan semua tahapan dan prosedur pemeriksaan sengketa yang tersedia di Pengadilan Tata Usaha Negara. Adapun tahapan pemeriksaan yang diatur dalam pemeriksaan acara biasa terdiri dari:

⁸*Ibid*, hlm. 66.

- 1) Pemeriksaan Dismissal
- 2) Pemeriksaan Persiapan
- 3) Pemeriksaan Gugatan
- 4) Pemeriksaan Jawaban
- 5) Pemeriksaan Replik
- 6) Pemeriksaan Duplik
- 7) Pemeriksaan alat bukti yang terdiri dari alat bukti surat, ahli dan saksi
- 8) Pemeriksaan Kesimpulan
- 9) Pengucapan putusan

Disamping tahapan pemeriksaan, acara biasa juga mengatur prosedur pemeriksaan seperti pemeriksaan sengketa dilakukan oleh 3 (tiga) orang Hakim dan dilakukan dalam sidang yang terbuka untuk umum kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Adapun mengenai tenggang waktu penyelesaian sengketa dengan acara biasa tidak diatur dalam undang-Undang Peratun, tetapi Mahkamah Agung telah menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 tahun 2014 tentang Penyelesaian Perkara di Tingkat Pertama dan Tingkat Banding pada 4 (empat) Lingkungan Peradilan (SEMA No. 2 tahun 2014) yang intinya menyatakan penyelesaian perkara pada Tingkat pertama paling lambat dalam waktu 5 (lima) bulan dan Tingkat Banding paling lambat dalam waktu 3 (tiga) bulan, dan apabila tidak selesai dalam waktu tersebut maka harus melakukan langkah sebagai berikut:

- 1) Majelis Hakim Tingkat Pertama membuat laporan kepada Ketua Pengadilan yang ditembuskan kepada Ketua Pengadilan Tinggi TUN dan kepada Ketua Mahkamah Agung RI;
- 2) Majelis Hakim Tingkat Banding membuat laporan kepada Ketua Pengadilan Tinggi TUN yang ditembuskan kepada Ketua Mahkamah Agung RI.

Adapun alur pemeriksaan sengketa dengan acara biasa dapat dilihat dalam bagan berikut ini:



Gambar: Tahap Pemeriksaan Perkara dengan Acara Biasa

Berdasarkan alur pemeriksaan tersebut, terbaca bahwa pemeriksaan perkara dengan acara biasa melalui semua tahapan pemeriksaan kecuali apabila Penggugat tidak mengajukan replik maka Tergugat tidak mengajukan duplik sehingga setelah selesai memeriksa jawaban langsung memeriksa alat bukti dan seterusnya sampai putusan.

b. Acara Cepat

Pemeriksaan acara cepat merupakan karakteristik khusus bagi hukum acara peradilan administrasi. Pemeriksaan dengan acara cepat merupakan pengecualian terhadap ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi pemeriksaan acara biasa⁹. Terdapat dua Pasal dalam Undang-Undang Peratun yang mengatur acara cepat sebagaimana terurai dalam Pasal 98 dan Pasal 99 UU No. 5 tahun 1986 sebagai berikut:

Pasal 98

- (1) *Apabila terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendesak yang harus dapat disimpulkan dari alasan-alasan permohonannya, penggugat dalam gugatannya dapat memohon kepada Pengadilan supaya pemeriksaan sengketa dipercepat.*

⁹Yodi Martono Wahyunadi, et al, 2025, *Perkembangan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Kencana, Jakarta, hlm. 93.

- (2) *Ketua Pengadilan dalam jangka waktu empat belas hari setelah diterimanya permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengeluarkan penetapan tentang dikabulkan atau tidak dikabulkannya permohonan tersebut.*
- (3) *Terhadap penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat digunakan upaya hukum.*

Pasal 99

- (1) Pemeriksaan dengan acara cepat dilakukan dengan Hakim Tunggal.
- (2) Dalam hal permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1) dikabulkan, Ketua Pengadilan dalam jangka waktu tujuh hari setelah dikeluarkannya penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2) menentukan hari, tempat, dan waktu sidang tanpa melalui prosedur pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63.
- (3) Tenggang waktu untuk jawaban dan pembuktian bagi kedua belah pihak, masing-masing ditentukan tidak melebihi empat belas hari.

Dari ketentuan diatas, terbaca bahwa yang dapat mengajukan permohonan penerapan acara cepat itu hanya Penggugat.¹⁰ Adapun tahapan acara cepat diawali dengan adanya permohonan dalam gugatan Penggugat yang memohon supaya pemeriksaan sengketa dipercepat. Kemudian Ketua PTUN melakukan kajian mendalam terhadap alasan-alasan permohonan acara cepat untuk sampai pada kesimpulan apakah terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendesak yang harus dapat disimpulkan dari alasan-alasan permohonannya tersebut. Ketua PTUN punya waktu empat belas hari setelah diterimanya permohonan tersebut untuk mengeluarkan penetapan tentang dikabulkan atau tidak dikabulkannya permohonan tersebut. Apapun sikap yang diambil oleh Ketua PTUN apakah mengabulkan atau tidak mengabulkan, tidak dapat digunakan upaya hukum.

Dalam hal permohonan acara cepat dikabulkan maka Ketua PTUN dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelah dikeluarkannya penetapan acara cepat menentukan hari, tempat, dan waktu sidang tanpa melalui prosedur pemeriksaan persiapan. Tenggang waktu untuk jawaban

¹⁰Indroharto, *Op.cit*, hlm. 158.

dan pembuktian bagi kedua belah pihak, masing-masing ditentukan tidak melebihi 14 (empat belas) hari. Pemeriksaan dengan acara cepat dilakukan dengan Hakim Tunggal. Adapun alur pemeriksaan sengketa dengan acara cepat dapat dilihat dalam bagan berikut ini:



Gambar: Pemeriksaan Sengketa dengan Acara Cepat (berdasarkan ketentuan Pasal 98 dan Pasal 99 UU No. 5 Tahun 1986)

c. Acara Singkat

Pemeriksaan dengan acara singkat ialah prosedur acara yang digunakan untuk memeriksa perlawanan dari Penggugat (penggugat-pelawan) terhadap penetapan ketua pengadilan dalam rapat permusyawaratan¹¹. Berbeda dengan acara biasa dan acara cepat, acara singkat tidak mengatur tahapan dan waktu penyelesaian sehingga Pemeriksaan acara singkat dilakukan sebagai berikut:

- 1) Pemeriksaan acara singkat dilakukan oleh Majelis Hakim dalam sidang yang terbuka untuk umum¹²;
- 2) Para Pihak dalam pemeriksaan acara singkat adalah sama dengan para pihak dalam gugatan awal, hanya penyebutannya saja yang berubah yang sebelumnya penggugat dan tergugat menjadi pelawan dan terlawan.
- 3) Pemeriksaan dengan acara singkat cukup sebatas dalil-dalil perlawanan atas penetapan dismissal, tidak sampai memeriksa materi gugatannya¹³;
- 4) Putusan Majelis Hakim atas gugatan perlawanan hanya dua macam, yaitu perlawanan dibenarkan/dikabulkan atau perlawanan ditolak
- 5) Dalam hal perlawanan dibenarkan/dikabulkan oleh Pengadilan, maka penetapan dismissal gugur demi hukum dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus dan diselesaikan menurut acara biasa.
- 6) Dalam hal perlawanan ditolak, maka terhadap putusan perlawanan itu tidak dapat digunakan upaya hukum.

Dengan memperhatikan uraian pemeriksaan dengan acara biasa, acara cepat dan acara singkat terdapat persamaan dan perbedaan yang apabila ditampilkan dalam tabel akan terlihat sebagai berikut:

¹¹Wahyunadi, *et al.*, *Op.cit*, hlm. 96.

¹²Sudarsono, *et al.*, *Op.cit*, hlm. 86.

¹³*Ibid*, hlm. 86.

Tabel: Perbedaan dan Persamaan Pemeriksaan Acara Biasa, Acara Cepat dan Acara Singkat

No	Keterangan	Acara Biasa	Acara Cepat	Acara Singkat
1	Penetapan jenis acara	Ditetapkan Oleh Ketua PTUN	Dimohonkan oleh Penggugat	Ditetapkan oleh Ketua PTUN
2	Tenggang waktu Pengajuan	90 (Sembilan puluh) hari	Bersamaan dengan Gugatan	14 (Empat belas) hari
3	Dismissal Proses dan Pemeriksaan Persiapan	Ada	Tidak ada	Tidak ada
4	Para Pihak	Penggugat - Tergugat	Penggugat - Tergugat	Pelawan - Terlawan
5	Hakim	Majelis	Tunggal	Majelis
6	Objek sengketa	Tindakan / keputusan	Tindakan / Keputusan	Penetapan Dismissal
7	Tahapan dan waktu Penyelesaian	Diatur	Diatur	Tidak diatur
8	Pembuktian	Diatur	Diatur	Tidak diatur
9	Putusan	Kabul/Tolak/ NO	Kabul/Tolak/ NO	Kabul/Tolak
10	Upaya Hukum	Tersedia	Tersedia	Tidak Tersedia

2. Persidangan Konvensional dan Elektronik

Persidangan yang dilaksanakan secara langsung di ruang sidang yang berada pada gedung pengadilan merupakan “persidangan konvensional” yang dimaksud dalam tulisan ini. Pada mulanya, praktik persidangan di Indonesia seluruhnya dilaksanakan secara konvensional. Di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), persidangan yang dilakukan sepenuhnya secara konvensional pernah berlaku dahulu, dengan agenda gugatan, jawaban, replik, duplik, pembuktian, kesimpulan, dan putusan. Perlu diketahui bahwa dalam pemeriksaan pokok sengketa di PTUN tidak diagendakan mediasi atau perdamaian seperti halnya di pengadilan perdata (peradilan umum).¹⁴ Sehingga, setelah pemeriksaan persiapan selesai, persidangan yang terbuka untuk umum akan langsung dimulai dengan agenda gugatan dan seterusnya. pada tahun 2019 kemudian muncul istilah persidangan secara elektronik yang diberlakukan bagi sebagian agenda persidangan di PTUN.

¹⁴Ali Abdullah M., 2021, *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amendemen – Pergeseran Paradigma dan Perluasan Norma*, Kencana, Jakarta, hlm. 170.

Istilah “Persidangan secara Elektronik” di Indonesia pertama kali diatur pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan secara Elektronik (Perma No. 1 Tahun 2019). Perma *a quo* merupakan pembaharuan dari Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2018 tentang Administrasi Perkara di Pengadilan secara Elektronik (Perma No. 3 Tahun 2018). Perma No. 3 Tahun 2018 merupakan peraturan yang melahirkan inovasi *e-Court* di Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya. Di awal kelahirannya, *e-Court* memiliki 3 (tiga) fitur utama yang dikenal dengan *e-Filling* (pendaftaran perkara secara elektronik), *e-Payment* (pembayaran panjar biaya perkara secara elektronik, dan *e-Summons* (pemanggilan secara elektronik). Diundangkannya Perma No. 1 Tahun 2019 kemudian menambah satu fitur terbaru dari *e-Court* yakni *e-Litigation* atau yang dikenal juga dengan istilah persidangan elektronik. Persidangan secara Elektronik merupakan serangkaian proses memeriksa dan mengadili perkara oleh pengadilan yang dilaksanakan dengan dukungan teknologi informasi dan komunikasi.¹⁵

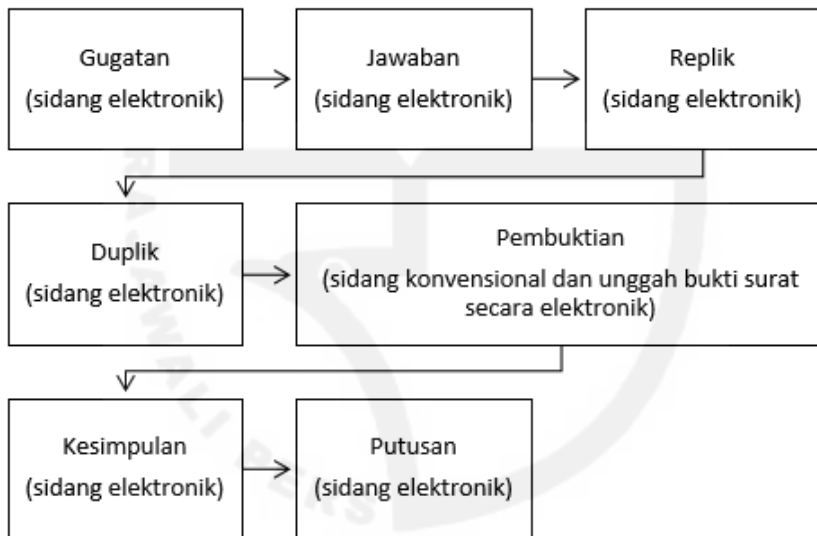
Keberadaan Perma terkait persidangan secara elektronik, tidak serta merta menghapuskan seluruh proses persidangan yang dilakukan secara konvensional di gedung pengadilan. Persidangan di Pengadilan Tata Usaha Negara yang dijalankan saat ini, secara garis besar terdiri atas persidangan yang dilaksanakan secara elektronik melalui *e-Court* dan persidangan yang dilaksanakan secara konvensional di gedung Pengadilan. Konteks persidangan yang dimaksud pada bagian ini ialah “sidang yang terbuka untuk umum” setelah Pemeriksaan Persiapan (untuk pemeriksaan perkara dengan acara biasa) dinyatakan selesai.

Persidangan secara elektronik dalam konteks hukum acara di Pengadilan Tata Usaha Negara berlaku untuk proses persidangan dengan acara penyampaian gugatan/permohonan, jawaban, replik, duplik, pembuktian, simpulan, pengucapan putusan/penetapan dan upaya hukum.¹⁶ Namun, acara persidangan yang sepenuhnya dilaksanakan

¹⁵Pasal 1 angka 7 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan secara Elektronik.

¹⁶Pasal 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan secara Elektronik.

secara elektronik melalui *e-Court* hanya untuk penyampaian gugatan/ permohonan, jawaban, replik dan duplik. Sementara untuk agenda sidang pembuktian akan dilaksanakan pengunggahan bukti surat melalui *e-Court*, namun validasi bukti surat serta pemeriksaan terhadap Saksi dan Ahli dilaksanakan secara konvensional di gedung Pengadilan. Setelah pembuktian, untuk agenda kesimpulan dan putusan akan kembali dilaksanakan persidangan secara elektronik melalui *e-Court*. Apabila digambarkan secara sederhana, berikut gambaran agenda persidangan beserta media yang digunakan dalam pelaksanaannya Pengadilan Tata Usaha Negara ialah sebagai berikut:



Gambar: Agenda Persidangan dan Media Pelaksanaannya

Persidangan dengan agenda gugatan merupakan persidangan pertama yang dilaksanakan secara elektronik melalui *e-Court*. Pada dasarnya, persidangan dengan agenda gugatan, jawaban, replik, dan duplik memiliki prosedur yang sama, yakni:

- a. Para pihak menyampaikan dokumen elektronik (sesuai dengan agenda persidangan) melalui *e-Court*, paling lambat pada hari dan jam sidang sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan.
- b. Setelah menerima dan memeriksa dokumen elektronik yang telah diunggah oleh para pihak melalui *e-Court*, Hakim/Hakim Ketua

Sidang meneruskan dokumen elektronik tersebut kepada para pihak dengan memilih tombol “verifikasi” pada *e-Court*:

- c. Sidang secara elektronik dibuka, ditunda, serta ditutup oleh Hakim/Hakim Ketua dengan membubuhkan catatan persidangan.
- d. Apabila dibutuhkan, para pihak dapat menyampaikan hal-hal tertentu melalui menu catatan persidangan dan Hakim/Hakim Ketua juga dapat menanggapi pada menu catatan persidangan tersebut.

Setelah persidangan dengan agenda duplik selesai dilaksanakan secara elektronik melalui *e-Court*, sidang dilanjutkan dengan agenda pembuktian. Untuk agenda pengajuan bukti surat dari para pihak, harus dilakukan pengunggahan dokumen bukti surat yang telah bermeterai ke Sistem Informasi Pengadilan (*e-Court*) sebelum persidangan dimulai.¹⁷ Setelah para pihak mengunggah dokumen bukti surat pada *e-Court*, dilaksanakan pula sidang secara konvensional untuk memeriksa bukti surat secara fisik dan dicocokkan dengan pembandingnya.

Selain untuk memeriksa bukti surat, persidangan dengan agenda pembuktian juga dilakukan untuk mendengarkan keterangan ahli dan/atau keterangan saksi dari para pihak. Umumnya, pemeriksaan ahli dan/atau saksi dilaksanakan dengan persidangan secara konvensional di gedung Pengadilan. Namun, dimungkinkan pula persidangan pembuktian dengan acara pemeriksaan saksi dan/atau ahli secara jarak jauh melalui media komunikasi audiovisual.¹⁸

Persidangan dengan agenda kesimpulan memiliki sedikit perbedaan dengan persidangan agenda gugatan, jawaban, replik, dan duplik. Perbedaan tersebut terletak pada prosedur poin b di atas, dimana untuk agenda kesimpulan tidak tersedia tombol “verifikasi”, sehingga dokumen elektronik berupa kesimpulan hanya dapat dilihat oleh Hakim/Majelis Hakim dan tidak dapat diteruskan kepada para pihak lainnya. Selanjutnya, agenda terakhir dalam persidangan di Pengadilan

¹⁷Pasal 24 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan secara Elektronik.

¹⁸Pasal 24 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan secara Elektronik.

Tata Usaha Negara adalah putusan. Untuk agenda putusan, persidangan juga dilaksanakan secara elektronik melalui *e-Court*.

Berdasarkan uraian di atas, penting kiranya digambarkan tampilan persidangan elektronik yang dilaksanakan melalui *e-Court* untuk mendapatkan pemahaman yang lebih lengkap mengenai praktik persidangan secara elektronik. Oleh karenanya, berikut merupakan tangkapan layar *e-Court*¹⁹ pada menu Persidangan.



Gambar: Tampilan *e-Court* pada menu Persidangan

Pada gambar di atas, dapat dilihat bahwa setiap persidangan elektronik yang dilaksanakan melalui *e-Court* memiliki agenda yang tercantum secara jelas. Kemudian, setelah para pihak mengunggah dokumen yang sesuai dengan agenda sidang, Hakim akan melakukan verifikasi (kecuali untuk Kesimpulan) dan akan disampaikan catatan persidangan yang pada umumnya berisikan jadwal dan agenda sidang berikutnya. Apabila ada hal lain yang perlu disampaikan diantara para pihak dengan Hakim selama persidangan elektronik berlangsung, para pihak dan Hakim juga dapat memanfaatkan fitur catatan persidangan tersebut.

¹⁹Bambang Soebiyantoro, *et al*, 2020, *Praktik dan Wacana Seputar Persidangan Elektronik (E-Litigation) di Peradilan Tata Usaha Negara*, Deepublish, Sleman, hlm. 37.

Keberadaan *e-Court* telah memangkas proses persidangan yang bertele-tele dan berbiaya mahal untuk para pihak selalu hadir ke gedung pengadilan. Selain itu, persidangan melalui *e-Court* ini juga mempermudah akses masyarakat untuk memperoleh keadilan dan membatasi kehadiran para pihak yang beperkara untuk bertemu langsung dengan aparaturnya pengadilan. Oleh karenanya, keberadaan *e-Court* merupakan pengejawantahan asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

3. Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara (TUN) Khusus

Perkembangan hukum acara di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara belum mengatur secara rigid kriteria untuk istilah “hukum acara khusus”. Namun lazimnya, sengketa yang pemeriksaannya sepenuhnya menggunakan ketentuan hukum acara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 5 Tahun 1986) disebut sengketa TUN umum, sementara sengketa yang hukum acaranya diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan tertentu disebut dengan sengketa TUN khusus. Kusuma dan Bimasakti dalam bukunya mengidentifikasi ada empat kriteria sengketa TUN khusus yang membedakannya dengan sengketa TUN biasa, yakni pemeriksaannya dilakukan tanpa adanya proses dismissal dan pemeriksaan persiapan, tenggang waktu menggugatnya berbeda dengan ketentuan Pasal 55 UU Peratun, jangka waktu pemeriksaannya terbatas (lebih singkat), dan upaya hukum yang tersedia tidak sama dengan sengketa TUN biasa.²⁰

Pengaturan sengketa TUN khusus tersebar di beberapa peraturan perundang-undangan yang terus bertambah seiring waktu. Sampai dengan saat ini, berikut ragam sengketa TUN khusus yang diatur dalam peraturan perundang-undangan:

a. Sengketa Informasi Publik

Pelanggaran terhadap hak atas keterbukaan informasi publik adalah pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia dan hak konstitusional warga

²⁰M. Adiguna Bimasakti, 2020, *Sengketa-Sengketa Tata Usaha Negara Khusus (Dari Sengketa Informasi Publik sampai Sengketa Pelanggaran Administratif Pemilu)*, Guepedia, Bogor, hlm. 22-23.

negara.²¹ Hak untuk memperoleh informasi merupakan bagian dari pengaturan Hak Asasi Manusia yang tercantum di dalam konstitusi Indonesia, yakni pada Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sengketa Informasi Publik merupakan sengketa yang terjadi antara badan publik dan pengguna informasi publik yang berkaitan dengan hak memperoleh dan menggunakan informasi berdasarkan perundang-undangan.²² Penyelesaian sengketa informasi publik dapat dilakukan melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi oleh Komisi Informasi.²³ Apabila salah satu atau para pihak dalam sengketa tersebut tidak menerima putusan Komisi Informasi, maka dapat mengajukan keberatan secara tertulis ke Pengadilan yang berwenang.²⁴

Dasar hukum yang menjadi acuan dalam penyelesaian sengketa informasi publik di Pengadilan adalah Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan (Perma No. 2 Tahun 2011). Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk mengadili sengketa yang diajukan oleh Badan Publik Negara dan/atau Pemohon Informasi yang meminta informasi kepada Badan Publik Negara.²⁵ Adapun yang menjadi pihak dalam sengketa informasi publik di Pengadilan Tata Usaha Negara ini ialah pihak-pihak yang semula bersengketa di Komisi Informasi, yaitu Pemohon Informasi dengan Badan Publik Negara. Sementara, yang menjadi objek dalam sengketa informasi publik adalah Putusan Komisi Informasi.

Pemeriksaan sengketa informasi publik dilakukan secara sederhana, yakni hanya terhadap Putusan Komisi Informasi, berkas perkara serta permohonan keberatan dan jawaban atas keberatan tertulis dari para

²¹Ahmad dan Tri Cahya Indra Permana, "Penghentian Proses Penyelesaian Sengketa Informasi Publik Akibat Permohonan Tidak Beritikad Baik dan Bersungguh-sungguh", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Volume 53, Nomor 1, Maret 2024, hlm. 1-2.

²²Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

²³Pasal 23 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

²⁴Pasal 4 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan.

²⁵Pasal 3 huruf b Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan.

pihak.²⁶ Pemeriksaan bukti hanya dapat dilakukan atas hal-hal yang dibantah salah satu atau para pihak serta jika ada bukti baru selama dipandang perlu oleh Majelis Hakim.²⁷ Perma No. 2 Tahun 2011 menentukan batas waktu bagi Pengadilan untuk memutus sengketa informasi publik dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Majelis Hakim ditetapkan.²⁸ Terhadap putusan pengadilan tersebut dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari sejak putusan diucapkan (apabila para pihak hadir) atau 14 (empat belas) hari sejak isi atau amar putusan dikirimkan melalui pos.²⁹

b. Permohonan Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang

Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014). Di dalam UU *a quo*, ditentukan pula jangka waktu bagi Pengadilan untuk memutus permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang yakni paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan. Upaya hukum yang dapat diajukan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara mengenai penilaian unsur penyalahgunaan wewenang ialah banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). UU No. 30 Tahun 2014 juga menentukan pula jangka waktu bagi PTTUN untuk memutus permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang yakni paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.

Secara khusus terkait dengan permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, Mahkamah Agung juga menetapkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Perma No.

²⁶Pasal 7 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan.

²⁷Pasal 7 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan.

²⁸Pasal 9 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan.

²⁹Pasal 9 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan.

4 Tahun 2015). Di dalam Perma *a quo* diberikan batasan kewenangan bagi Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan sebelum adanya proses pidana.³⁰ Selain itu, ditentukan pula bahwa Pengadilan baru berwenang untuk menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang setelah adanya hasil pengawasan dari Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).³¹

Pemeriksaan persidangan dalam permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang terdiri atas tahapan: 1) pemeriksaan pokok permohonan; 2) pemeriksaan bukti surat atau tulisan; 3) mendengarkan keterangan saksi; 4) mendengarkan keterangan ahli; serta 5) pemeriksaan alat-alat bukti lain berupa informasi elektronik atau dokumen elektronik. Terdapat perbedaan yang signifikan antara tahapan pemeriksaan sengketa TUN Umum dan permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, yakni tidak adanya tahapan dismissal dan pemeriksaan persiapan pada pemeriksaan permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang.

c. Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Pengadilan Tata Usaha Negara diberikan wewenang untuk memeriksa gugatan mengenai penetapan lokasi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum³² sebagaimana diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU No. 2 Tahun 2012). Selanjutnya, Mahkamah Agung menetapkan peraturan yang secara khusus menjadi pedoman dalam memeriksa sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, yakni Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara (Perma No. 2 Tahun 2016).

³⁰Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

³¹Pasal 2 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

³²Dwi Nurul Aulia Pattiha, *et al*, "Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak atas Tanah dalam Proses Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum", *Pattimura Law Study Review*, Volume 1, Nomor 1, Agustus 2023, hlm. 18.

Subjek dalam sengketa *a quo* terdiri atas Penggugat dan Tergugat. Penggugat adalah perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, atau instansi pemerintah yang memiliki atau menguasai Objek Pengadaan Tanah.³³ Tergugat adalah Gubernur yang menerbitkan penetapan lokasi atau Bupati/Walikota yang mendapat delegasi dari Gubernur untuk menerbitkan penetapan lokasi.³⁴ Sementara, yang menjadi objek dalam sengketa *a quo* adalah penetapan lokasi, yakni penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan Gubernur atau Bupati/Walikota yang mendapat delegasi dari Gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk Pengadaan Tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Tenggang waktu pengajuan gugatan untuk sengketa *a quo* diatur secara khusus, berbeda dengan ketentuan tenggang waktu yang berlaku dalam sengketa TUN umum sebagaimana diatur dalam Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986, yakni 90 hari sejak saat diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum ditentukan bahwa pengajuan gugatan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diumumkan penetapan lokasi.³⁵ Selain mengatur tenggang waktu pengajuan gugatan, Perma No. 2 Tahun 2016 juga mengatur batas waktu bagi Pengadilan untuk memutus sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadilan memutus diterima atau ditolakny gugatan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya gugatan.³⁶

³³Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara.

³⁴Pasal 1 angka 5 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara.

³⁵Pasal 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara.

³⁶Pasal 11 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Terdapat perbedaan yang signifikan antara tahapan pemeriksaan sengketa TUN Umum dan sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, yakni tidak adanya tahapan dismissal dan pemeriksaan persiapan pada pemeriksaan sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Ditegaskan pula di dalam Perma No. 2 Tahun 2016 bahwa dalam sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum tidak dimungkinkan adanya permohonan penundaan pelaksanaan objek sengketa. Terkait upaya hukum, dalam sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum tidak ada upaya hukum banding, melainkan langsung kasasi ke Mahkamah Agung, dan ditegaskan bahwa putusan kasasi merupakan putusan akhir karena tidak tersedia upaya hukum peninjauan kembali.

d. Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Kepala Daerah

Melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU No. 10 Tahun 2016), Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) diberi kewenangan untuk menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Kepala Daerah (Pemilihan). Selanjutnya, Mahkamah Agung menetapkan peraturan yang secara khusus mengatur terkait sengketa *a quo*, yakni Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan (Perma No. 11 Tahun 2016).

Secara garis besar, ada 2 (dua) jenis sengketa yang diatur dalam Perma No. 11 Tahun 2016, yakni Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan. Pada bagian ini, uraian akan berfokus mengenai Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan, sementara Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan akan dibahas pada bagian berikutnya. Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilihan antara Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur atau Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota sebagai

akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota tentang penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.³⁷

Pemeriksaan sengketa tata usaha negara pemilihan di Pengadilan baru dapat dilaksanakan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/Kota telah digunakan.³⁸ Subjek dalam sengketa *a quo* terdiri atas Penggugat dan Tergugat. Penggugat merupakan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota, yang keberatan terhadap Keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota tentang Penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.³⁹ Tergugat merupakan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota.⁴⁰

Perma No. 11 Tahun 2016 menentukan tenggang waktu pengajuan gugatan untuk sengketa tata usaha negara pemilihan, yakni paling lambat 3 (tiga) hari setelah dikeluarkannya putusan Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/Kota. Pemeriksaan sengketa *a quo* tidak melalui proses dismissal, namun terdapat tahapan perbaikan gugatan yang diatur dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak gugatan diterima di pengadilan. Jangka waktu bagi Majelis Hakim untuk memutus sengketa pemilihan diatur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak gugatan dinyatakan lengkap. Adapun upaya hukum yang dapat diajukan oleh para pihak yang keberatan atas putusan PTTUN, yakni mengajukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung dalam tenggang

³⁷Pasal 1 angka 9 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.

³⁸Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.

³⁹Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.

⁴⁰Pasal 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.

waktu 5 (lima) hari dihitung sejak diucapkannya putusan atau sejak pengiriman putusan.

e. Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan

Dasar hukum yang menjadi pedoman dalam memeriksa sengketa pelanggaran administrasi pemilihan sama dengan dasar hukum untuk sengketa tata usaha negara pemilihan, yakni UU No. 10 Tahun 2016 jo Perma No. 11 Tahun 2016. Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan adalah sengketa antara pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota melawan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh, atau KPU/KIP Kabupaten/Kota tentang pembatalan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.⁴¹ Sengketa pelanggaran administrasi pemilihan diperiksa dan diadili di Mahkamah Agung.⁴²

Subjek dalam sengketa pelanggaran administrasi pemilihan disebut sebagai Pemohon dan Termohon. Pemohon merupakan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang terkena sanksi administrasi dari KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota tentang pembatalan sebagai pasangan calon.⁴³ Termohon merupakan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota yang menerbitkan Keputusan tentang pembatalan pasangan calon peserta pemilihan.⁴⁴

⁴¹Pasal 1 angka 10 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.

⁴²Pasal 14 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.

⁴³Pasal 15 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.

⁴⁴Pasal 15 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.

Tenggang waktu untuk mengajukan permohonan diatur paling lambat 3 (tiga) hari sejak ditetapkannya Keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota.⁴⁵ Selain itu, Perma No. 11 Tahun 2016 juga mengatur jangka waktu bagi Majelis Hakim untuk memutus sengketa pelanggaran administrasi pemilihan, yakni paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak permohonan diterima oleh Direktur Pranata dan Tatalaksana Perkara Tata Usaha Negara Mahkamah Agung.⁴⁶ Putusan sengketa pelanggaran administrasi pemilihan bersifat final dan mengikat, serta tidak dapat diajukan peninjauan kembali.⁴⁷

f. Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No. 7 Tahun 2017) memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk memutus upaya hukum pelanggaran administratif Pemilu.⁴⁸ Pelanggaran administratif pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu yang dilakukan secara terstruktur, sistematis dan masif, tidak termasuk tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik. Secara khusus, Mahkamah Agung menetapkan peraturan yang mengatur hukum acara khusus terkait pelanggaran administratif pemilu, yakni Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung (Perma No. 4 Tahun 2017).⁴⁹

⁴⁵Pasal 17 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.

⁴⁶Pasal 21 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.

⁴⁷Pasal 24 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.

⁴⁸Pasal 463 ayat (5) jo ayat (6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁴⁹Pasal 1 angka 8 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung.

Subjek dalam pelanggaran administratif pemilu disebut sebagai Pemohon dan Termohon.⁵⁰ Pemohon adalah Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota atau Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, yang dikenai sanksi administratif pembatalan berdasarkan keputusan KPU tentang pembatalan sebagai calon. Termohon adalah KPU yang menerbitkan Keputusan tentang Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau Keputusan tentang pembatalan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, yang diambil berdasarkan putusan Bawaslu.

Tenggang waktu untuk mengajukan permohonan ditentukan di dalam Perma No. 4 Tahun 2017, yakni paling lama 3 (tiga) hari sejak ditetapkannya Keputusan KPU.⁵¹ Lamanya waktu bagi Majelis Hakim untuk memutus permohonan ini juga ditentukan paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Direktur Pranata dan Tatalaksana Perkara Tata Usaha Negara Mahkamah Agung.⁵² Putusan Mahkamah Agung mengenai pelanggaran administratif pemilu ini bersifat final dan mengikat serta tidak dapat diajukan peninjauan kembali.⁵³

g. Sengketa Proses Pemilihan Umum

UU No. 7 Tahun 2017 memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menyelesaikan sengketa proses pemilu setelah upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Artinya, apabila penyelesaian sengketa proses Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu tidak diterima oleh para pihak, maka para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada PTUN.⁵⁴

⁵⁰Pasal 1 angka 10 jo Pasal 1 angka 11 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung.

⁵¹Pasal 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung.

⁵²Pasal 8 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung.

⁵³Pasal 11 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung.

⁵⁴Teguh Prasetyo, 2021, *Pelanggaran Pemilu dan Perselisihan Hasil Pemilu: Seri Filsafat Pemilu*, Nusamedia, Bandung, hlm. 11.

Mahkamah Agung juga menetapkan pedoman terkait hukum acara yang khusus digunakan untuk menangani sengketa proses pemilu, yakni melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara (Perma No. 5 Tahun 2017). Sengketa proses pemilu adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilu antara partai politik calon peserta pemilu atau calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau bakal Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang tidak lolos verifikasi dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU, Keputusan KPU Provinsi dan Keputusan KPU Kabupaten/Kota.⁵⁵

Subjek dalam sengketa *a quo* disebut sebagai Penggugat dan Tergugat.⁵⁶ Penggugat adalah calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau partai politik calon peserta pemilu, atau bakal Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang keberatan terhadap Keputusan KPU tentang Partai Politik calon peserta pemilu, Keputusan KPU tentang Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, Keputusan KPU/KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang daftar calon tetap anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Tergugat adalah KPU/KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

Tenggang waktu pengajuan gugatan ditentukan dalam Perma No. 5 Tahun 2017, yakni paling lama 5 (lima) hari setelah dibacakan putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota.⁵⁷ Terhadap gugatan yang diajukan, masih dapat dilakukan perbaikan apabila gugatan belum sempurna dan jangka waktu perbaikan gugatan paling lama 3 (tiga) hari sejak gugatan diregister pengadilan.⁵⁸ Majelis Hakim juga

⁵⁵Pasal 1 angka 8 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁵⁶Pasal 1 angka 9 jo Pasal 1 angka 10 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁵⁷Pasal 3 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁵⁸Pasal 6 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara.

dibatasi jangka waktu untuk memutus sengketa *a quo*. Majelis Hakim memutus sengketa proses pemilu paling lama 21 (dua puluh satu) hari terhitung sejak gugatan dinyatakan lengkap.⁵⁹ Putusan tersebut bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum banding, kasasi, atau peninjauan kembali, dan KPU wajib menindaklanjuti putusan PTUN paling lama 3 (tiga) hari sejak diucapkan.⁶⁰

h. Perkara Lingkungan Hidup

Pada tahun 2023 Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup (Perma No. 1 Tahun 2023) yang secara spesifik mengatur mengenai perkara-perkara lingkungan hidup yang diadili di pengadilan. Perkara lingkungan hidup meliputi perkara tata usaha negara, perdata, dan pidana yang menyangkut perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.⁶¹ Dalam dimensi tata usaha negara, objek sengketa lingkungan hidup ini dapat berupa Keputusan Tata Usaha Negara dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan. Penomoran perkara untuk perkara lingkungan hidup di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara juga memiliki kekhususan yakni⁶²:

- 1) Pada pemeriksaan pengadilan tingkat pertama dengan format 00/G/LH/tahun/kode satuan kerja pengadilan;
- 2) Pada pemeriksaan pengadilan tingkat banding dengan format 00/B/LH/tahun/kode satuan kerja pengadilan (huruf kapital semua); dan
- 3) Pada pemeriksaan pengadilan tingkat kasasi dengan format 00 K/TUN/LH/tahun dan pada pemeriksaan peninjauan kembali dengan format 00 PK/TUN/LH/tahun.

⁵⁹Pasal 13 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁶⁰Pasal 13 ayat (5) jo ayat (6) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁶¹Pasal 5 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup.

⁶²Pasal 4 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup.

Jenis gugatan tata usaha negara dalam perkara lingkungan hidup cukup beragam. Adapun yang diatur khusus dalam Perma No. 1 Tahun 2023 diantaranya gugatan perwakilan kelompok, gugatan organisasi lingkungan hidup, dan gugatan warga negara. Gugatan perwakilan kelompok berpedoman pada Peraturan Mahkamah Agung tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.⁶³ Untuk gugatan organisasi lingkungan hidup, tidak semua organisasi berhak mengajukan gugatan lingkungan hidup karena Perma No. 1 Tahun 2023 melimitasinya dengan syarat-syarat tertentu. Selanjutnya, untuk gugatan warga negara ditentukan bahwa gugatan didahului dengan penyampaian notifikasi kepada pemerintah, lembaga negara, atau pihak swasta yang melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan kewenangannya dengan tembusan kepada ketua pengadilan tata usaha negara setempat.⁶⁴

Pembuktian dalam perkara tata usaha negara lingkungan pada dasarnya merujuk pada alat bukti yang sama dengan yang diatur dalam Pasal 100 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986. Namun, untuk jenis alat bukti surat atau tulisan disebutkan secara detil contohnya, seperti kajian lingkungan hidup strategis, amdal, UKL-UPL, bukti ilmiah, dan sebagainya. Selain alat bukti seperti yang diatur dalam Pasal 100 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986, alat bukti yang juga diatur dalam pembuktian perkara lingkungan menurut Perma No. 1 Tahun 2023 adalah alat bukti elektronik berupa informasi elektronik, dokumen elektronik, dan/atau hasil cetak informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik. Pengujian Hakim Pemeriksa Perkara terhadap keabsahan Keputusan Administrasi Pemerintahan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan alat uji berupa peraturan perundang-undangan, asas umum pemerintahan yang baik, dan ketentuan hak asasi manusia.⁶⁵

⁶³Pasal 8 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup.

⁶⁴Pasal 11 ayat (1) huruf e Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup.

⁶⁵Pasal 26 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup.

i. Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)

Sengketa Pemberhentian PNS dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja PPPK adalah sengketa yang diajukan oleh PNS atau PPPK mengenai pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan pemutusan hubungan perjanjian kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja setelah menempuh banding administratif di BPASN dan tidak puas dengan keputusan BPASN.⁶⁶ Penyelesaian sengketa *a quo* dapat memedomani Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Pengadilan (Perma No. 2 Tahun 2023). Adapun yang menjadi subjek dalam perkara ini ialah PNS yang diberhentikan atau PPPK yang diputus hubungan perjanjian kerjanya oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang telah menempuh banding administratif dan tidak puas dengan keputusan BPASN sebagai Penggugat.⁶⁷ Sedangkan, Tergugatnya adalah PPK yang menetapkan pemberhentian PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK.⁶⁸

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menjadi pengadilan tingkat pertama yang akan memeriksa sengketa *a quo*. Gugatan diajukan paling lambat 90 hari kalender setelah diterimanya atau diumumkankannya keputusan BPASN.⁶⁹ Hukum acara penyelesaian

⁶⁶Pasal 1 angka 7 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Pengadilan.

⁶⁷Pasal 1 angka 9 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Pengadilan.

⁶⁸Pasal 1 angka 10 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Pengadilan.

⁶⁹Pasal 4 ayat (2) jo Pasal 1 angka 12 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Pengadilan.

Sengketa Pemberhentian PNS dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja PPPK merupakan hukum acara biasa sebagaimana diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷⁰ Oleh karenanya, dalam pemeriksaan sengketa *a quo* tetap dilaksanakan pemeriksaan persiapan sebelum persidangan yang terbuka untuk umum. Upaya hukum yang dapat ditempuh apabila para pihak keberatan dengan putusan pengadilan adalah mengajukan permohonan kasasi dalam tenggang waktu 14 hari terhitung sejak diucapkannya putusan secara elektronik.⁷¹ Kemudian, Mahkamah Agung memutus perkara paling lambat 90 hari sejak penunjukan majelis hakim.⁷² Ketentuan Perma No. 2 Tahun 2023 ini juga berlaku secara mutatis mutandis terhadap sengketa pemberhentian bagi calon PNS.⁷³

Demikian uraian mengenai masing-masing sengketa TUN khusus yang pengaturannya tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Untuk memudahkan pemahaman mengenai berbagai ketentuan tentang sengketa TUN khusus di atas, telah dimuat tabel berisikan informasi umum untuk setiap sengketa TUN khusus sebagaimana dalam Lampiran 1.

⁷⁰Pasal 5 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Pengadilan.

⁷¹Pasal 10 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Pengadilan.

⁷²Pasal 10 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Pengadilan.

⁷³Pasal 12 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Pengadilan.

BAB 9

PEMBUKTIAN

A. Pengertian, Hakikat dan Prinsip Pembuktian Di Peradilan TUN

1. Pengertian Pembuktian

Peradilan merupakan proses menegakkan hukum dan keadilan pada kasus konkret oleh hakim dengan memutus perkara berdasarkan kesemestian norma dan fakta hukum. Fakta hukum ditemukan melalui pembuktian, yaitu suatu “cara yang tepat (menurut prosedur yang ditetapkan dalam hukum pembuktian) yang menetapkan terbuktinya eksistensi fakta-fakta yang relevan untuk digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam putusan akhir”.¹ Yahya Harahap menyatakan bahwa pembuktian adalah ketentuan yang berisi pedoman tentang cara-cara yang dibenarkan undang-undang untuk membuktikan sesuatu peristiwa, yang mengatur alat-alat bukti yang dibenarkan undang-undang untuk digunakan hakim dalam membuktikan kebenaran suatu

¹Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996, h. 185.

peristiwa.² Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa pembuktian adalah upaya untuk memberi dasar-dasar yang cukup bagi hakim pemeriksa perkara memberi kepastian tentang kebenaran peristiwa hukum yang diajukan.³

Tujuan pembuktian adalah untuk menemukan kebenaran suatu peristiwa, sehingga dari peristiwa tersebut dapat diperoleh kebenaran yang dapat diterima oleh nalar.⁴ Dalam konteks hukum publik, sebagaimana hukum acara Peradilan TUN, pembuktian merupakan inti persidangan karena hakim harus mencari dan menemukan kebenaran materiil.⁵ Sesudah hakim menemukan kebenaran materiil atas suatu fakta, hakim dapat memutus perkara untuk mengefektifkan keadilan.

2. Hakikat dan Prinsip Pembuktian Di Peradilan TUN

Hakikat pembuktian di Peradilan TUN tidak dapat dilepaskan dari hukum acara Peradilan TUN sebagai prosedur perlindungan hukum bagi rakyat dari tindak pemerintahan yang melanggar hukum. Perlindungan hukum oleh Peradilan TUN di samping sebagai *check and balances* di antara cabang kekuasaan negara, juga akan meningkatkan legitimasi rakyat kepada hukum dan mengefektifkan institusi politik/pemerintahan yang inklusif. Institusi politik inklusif akan menghasilkan institusi ekonomi inklusif, yang akan mewujudkan pembangunan secara adil dan berkelanjutan.⁶

Hukum Acara Peradilan TUN merupakan sub sistem dari Sistem Peradilan TUN, di mana Sistem Peradilan TUN di samping merupakan sub sistem dari Sistem Kekuasaan Kehakiman, juga terkait dengan Sistem Administrasi Pemerintahan (yang penegakannya dilaksanakan oleh Peradilan TUN). Pada akhirnya, baik Sistem Administrasi Pemerintahan maupun Sistem Kekuasaan Kehakiman merupakan sub sistem dari Sistem Hukum Nasional. Sistem hukum merupakan

²M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002, h. 273.

³Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2006, h. 135.

⁴Martiman Prodjohamidjojo, *Komentar Atas KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana)*, Jakarta: Pradnya Paramith, 1984, h. 11.

⁵Eddy O.S. Hiariej, *Teori & Hukum Pembuktian*, Jakarta: Erlangga, 2012, h. 7.

⁶Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Mengapa Negara Gagal: Awal Mula Kekuasaan, Kemakmuran dan Kemiskinan*, Jakarta: Gramedia, 2017, h. 85-86.

suatu produk kesadaran hukum, yang terdiri atas keseluruhan aturan hukum dan putusan hukum yang saling berkaitan.⁷ Dalam kebersisteman seperti ini, maka Peradilan TUN di samping dituntut untuk menyelesaikan kasus konkret sesuai dengan sistem hukum, juga harus dapat menyelesaikan tantangan akibat pesatnya perkembangan Hukum Administrasi materiil dalam rangka pembangunan bersaranakan hukum secara *top down* melalui produk-produk kebijakan, mulai dari berbagai peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan hingga keputusan-keputusan.⁸

Hukum Acara Peradilan TUN, bersama dengan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi (TUN), adalah bagian dari Hukum Negara, yang memiliki karakter hukum publik. Hukum publik adalah hukum yang mengatur hubungan negara dengan warga masyarakat dalam rangka perlindungan kepentingan umum, yang mengatur mulai dari kewenangan negara, pelaksanaan pemerintahan, hingga perlindungan hukum bagi masyarakat yang dirugikan oleh negara. Hubungan hukum antara negara versus masyarakat dalam hukum publik adalah vertikal dan sepihak, sehingga norma hukumnya bersifat memaksa (*dwingend recht*). Sebagai konsekuensinya, hukum publik mengatur dan memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang dirugikan oleh negara. Adapun hukum privat (perdata) adalah hukum antar orang yang mengatur hak dan kewajiban seseorang terhadap orang lainnya dalam pergaulan masyarakat, dengan titik tekan pada kepentingan perorangan. Hubungan hukum antar orang tersebut didasarkan pada asas otonomi dan kebebasan para pihak yang berkedudukan sejajar, sehingga norma hukumnya lazimnya bersifat pelengkap (*aanvullend recht*). Sebagai konsekuensinya, para pihak boleh mengatur sendiri hubungan satu sama lain, seperti kebebasan membuat perjanjian, kepemilikan pribadi, hingga kebebasan dalam menyelesaikan perselisihan melalui pengadilan, mediasi, ataupun arbitrase.

Hubungan hukum dalam hukum publik yang dilaksanakan secara vertikal dan bersifat memaksa (*dwingend recht*) mengharuskan hakim

⁷J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, h. 137.

⁸Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993, h. 29. Taliziduhu Ndraha, *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1989, h. 117.

Peradilan TUN bersifat aktif (*aktieve rechter, dominus litis*) agar dapat menemukan kebenaran materiil demi mewujudkan pengayoman bagi warga masyarakat. Peradilan TUN merupakan lembaga peradilan yang sejak awal dibentuk untuk menjalankan fungsi kontrol yuridis, yang dimaksudkan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebuah usaha *preventif*, dan juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha *represif*.⁹ Dalam konteks pembuktian di Peradilan TUN, hakim TUN yang bersifat aktif tersebut diwujudkan melalui nasehat hakim terkait pembuktian dalam tahap Pemeriksaan Persiapan, kewenangan hakim memanggil pihak lain terkait ataupun meminta dokumen-dokumen pemerintahan, hingga kewenangan hakim dalam menentukan beban pembuktian, apa saja yang harus dijadikan alat bukti, maupun penilaian alat bukti.¹⁰

Pembahasan mengenai hukum pembuktian di Peradilan TUN tidak dapat dilepaskan dari prinsip hukum sebagai *ratio legis*, gagasan dasar dan sarana pengendali serta penilaian dalam norma pembuktian dan pelaksanaannya di Peradilan TUN. Prinsip-prinsip hukum pembuktian di Peradilan TUN yang paling relevan adalah prinsip penemuan kebenaran materiil, prinsip hakim aktif, dan prinsip pembuktian bebas terbatas.

a. Prinsip Penemuan Kebenaran Materiil

Prinsip menemukan kebenaran materiil merupakan tujuan dari proses pembuktian dalam hukum acara Peradilan TUN, yaitu kewajiban hakim untuk membuktikan kebenaran fakta-fakta hukum dalam persidangan sebenar-benarnya melampaui segala keraguan (*beyond a reasonable doubt*). Dalam rangka membuktikan kebenaran fakta hukum tersebut, maka diperlukan adanya keyakinan hakim yang diperolehnya berdasarkan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang. Kebenaran materiil adalah suatu fakta yang menurut pembuktian materiil dianggap sesuatu yang benar atau memang benar demikian adanya. Faktor-faktor untuk mewujudkan kebenaran materiil tersebut adalah bukti-bukti yang secara yuridis materiil dapat diungkapkan sebagai suatu “benang jalinan pengertian” yang

⁹Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti: Bandung, 1993, h. XV.

¹⁰Pasal 107 UU Peradilan TUN.

melukiskan wujud, fakta, asal mula, dan riwayat jalannya perkara yang bersangkutan.¹¹

Prinsip ini merupakan kebalikan dari penemuan kebenaran formil dalam hukum acara perdata, di mana hakim mencari kebenaran berdasarkan alat-alat bukti yang sudah ditentukan secara formil oleh undang-undang. Hal ini terkait dengan prinsip bahwa dalam hukum perdata inisiatif berasal dari orang-orang yang berkepentingan atau berperkara. Asas mencari kebenaran formil ini dinormakan dalam Pasal 162 sampai dengan Pasal 177 HIR atau Pasal 282-314 Rbg., serta Putusan Mahkamah Agung Nomor 290 K/ Sip/1973 yang menyatakan bahwa hukum acara perdata tidak perlu adanya keyakinan hakim dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 3136 K/Pdt/1983 yang mengatakan bahwa pengadilan perdata tidak dilarang mencari dan menemukan kebenaran materiil, namun apabila tidak ditemukan kebenaran materiil dalam peradilan perdata, maka dibenarkan hukum mengambil putusan berdasarkan kebenaran formil.

b. Prinsip Hakim Aktif

Prinsip hakim aktif bermakna bahwa hakim tidak hanya menunggu dan terikat pada dalil-dalil yang disampaikan para pihak yang bersengketa. Asas ini didasarkan pada dua hal, yaitu untuk mengimbangi kedudukan para pihak yang tidak seimbang dan hakim dibebani tugas untuk mencari kebenaran materiil. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari kedudukan tergugat dalam sengketa TUN adalah pemerintah yang mempunyai kekuasaan/kewenangan publik, *exorbitante rechten* atau hak istimewa serta monopoli paksaan fisik, sedangkan penggugat adalah orang atau badan hukum perdata yang tidak memiliki kekuasaan/keistimewaan seperti tergugat. Untuk menyeimbangkannya, jika hakim ataupun penggugat membutuhkan data atau keterangan yang diperlukan, hakim dapat memerintahkan penjelasan kepada badan atau pejabat yang bersangkutan.¹² Asas hakim aktif juga berkaitan dengan kewajiban hakim Peradilan TUN menemukan kebenaran materiil. Tanpa keaktifan hakim, kebenaran materiil akan susah ditemukan.

¹¹Ridwan Halim, dalam Lonna Yohanes Lengkong, *Penerapan Asas Mencari Kebenaran Materiil Dalam Hukum Acara Perdata*, Jakarta: UKI Press, 2020, h. 83.

¹²Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, h. 158.

Dalam pemeriksaan sengketa TUN, asas keaktifan hakim dinormakan dalam berbagai pasal dalam Undang-Undang Peradilan TUN, mulai dari pemberian nasehat bagi penggugat dalam Pemeriksaan Persiapan (Pasal 63 ayat (2) huruf a dan b), memberikan petunjuk kepada para pihak mengenai alat bukti yang dapat digunakan (Pasal 80), memerintahkan pemeriksaan terhadap surat yang dipegang oleh pejabat, atau pejabat lain yang menyimpan surat, atau meminta penjelasan dan keterangan tentang sesuatu yang bersangkutan dengan sengketa (Pasal 85), memerintahkan seorang saksi untuk didengar dalam persidangan, di mana apabila saksi tersebut sengaja tidak datang, hakim ketua sidang dapat memberi perintah supaya saksi dibawa oleh polisi ke persidangan (Pasal 86), menunjuk ahli (Pasal 103), hingga menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian dan penilaian pembuktian (Pasal 107)

c. Prinsip Pembuktian Bebas Terbatas

Prinsip pembuktian bebas (*vrij bewijs*) berkaitan dengan prinsip hakim aktif. Prinsip pembuktian bebas menyatakan hakim Peradilan TUN menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian serta penilaian dari suatu pembuktian (Pasal 107 UU Peradilan TUN). Kebebasan hakim di sini tidak bersifat mutlak, namun dibatasi dari jenis alat bukti yang telah ditentukan dan jumlah minimal alat bukti yang dapat digunakan oleh hakim dalam penyelesaian perkara sengketa TUN sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 100 UU Peradilan TUN.

Selain ketiga prinsip di atas, prinsip-prinsip hukum lain yang relevan dengan pembuktian adalah prinsip kebersisteman administrasi pemerintahan, prinsip *advisory system*, prinsip *audi et alteram partem*, prinsip *clear and convincing evidence*, prinsip rasional dan empiris, prinsip *unus testis nullus testis*, prinsip *unlawful legal evidence*, prinsip *negativa non sunt probanda*, prinsip sederhana, cepat dan biaya ringan, prinsip putusan disertai alasan, dan prinsip putusan bersifat *erga omnes*.¹³

¹³Yodi Martono Wahyunadi dan Sudarsono, *Hukum Pembuktian di Peradilan Tata Usaha Negara*, Kencana Prenada Media: Jakarta, 2025, h. 24.

B. Jenis, Beban dan Penilaian Alat Bukti

1. Jenis Alat Bukti

Alat bukti merupakan bukti-bukti yang diajukan menurut cara tertentu di depan persidangan untuk membuktikan fakta-fakta yang sebelumnya tidak jelas.¹⁴ Eddy O.S. Hiariej mendefinisikan alat bukti sebagai alat-alat bukti yang digunakan untuk membuktikan terjadinya suatu peristiwa hukum.¹⁵ Bentuk alat bukti sangat beragam dan akan terus berkembang sesuai dengan ilmu pengetahuan dalam rangka membuktikan suatu fakta, mulai dari alat bukti surat, saksi, ahli, sidik jari, DNA, hingga alat bukti elektronik. Dalam masyarakat pemburu pengumpul, alat bukti utamanya adalah keterangan saksi; dalam masyarakat yang sudah mengenal tulisan dan percetakan, pembuktiannya berkembang mencakup alat bukti surat atau tulisan; dan dalam masyarakat modern saat ini, pembuktian harus mencakup alat bukti elektronik.

Jenis alat bukti di Peradilan TUN diatur dalam Pasal 100 UU Peradilan TUN, yang terdiri atas lima alat bukti: surat atau tulisan, keterangan ahli, keterangan saksi, pengakuan para pihak, dan pengetahuan hakim. Dalam perkembangannya, dikenal juga alat bukti elektronik sebagaimana dimaksud dalam UU ITE dan bukti ilmiah sebagaimana dinyatakan dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2023.

a. Surat atau Tulisan

Alat bukti surat atau tulisan adalah segala sesuatu yang memuat tanda-tanda bacaan yang bisa dimengerti dan mengandung suatu pikiran tertentu.¹⁶ Asser-Anema mendefinisikan alat bukti surat sebagai segala sesuatu yang mengandung tanda-tanda baca yang dapat dimengerti dan dimaksudkan untuk mengeluarkan isi pikiran.¹⁷ Pasal 101 UU Peradilan TUN mengategorikan tiga jenis surat sebagai alat bukti, yaitu akta otentik, akta di bawah tangan, dan surat-surat lainnya yang bukan akta.

¹⁴Indroharto, *Op cit.*, h. 200.

¹⁵Eddy O.S. Hiariej, *Op cit.*, h. 17.

¹⁶Riduan Syahrani, *Hukum Acara Perdata Di Lingkungan Peradilan Umum*, Jakarta: Pustaka Kartini, 1988, h. 60.

¹⁷Eddy O.S. Hiariej, *Op cit.*, h. 69.

1) akta otentik

Akta otentik adalah surat yang dibuat oleh atau di hadapan seorang pejabat umum, yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya, sebagai bukti sempurna bagi para pihak dan ahli warisnya dan sekaligus orang yang mendapat hak daripadanya juga tentang pokok soal yang tercantum di dalamnya serta apa yang tercantum pada akta itu. Pejabat umum antara lain adalah Notaris, Pegawai Pencatatan Sipil, Panitera, dan Jurusita.

Kekuatan pembuktian akta otentik terdiri atas tiga macam. *Pertama*, kekuatan pembuktian formil, di mana para pihak telah menerangkan apa yang termuat dalam akta tersebut, tanpa menghiraukan kebenaran isi akta itu. *Kedua*, kekuatan pembuktian materiil, di mana antara hal atau peristiwa dalam akta tersebut benar-benar terjadi. *Ketiga*, kekuatan pembuktian mengikat, di mana antara para pihak dan pihak ke tiga pada akta tersebut telah benar dan menerangkan apa yang tertulis di dalam akta tersebut, oleh karenanya akta tersebut mempunyai kekuatan bukti terhadap para pihak dan pihak ke tiga.

2) Akta di bawah tangan

Akta di bawah tangan adalah surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang bersangkutan tanpa bantuan pejabat dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya. Apabila isi dan tanda tangan suatu akta di bawah tangan telah diakui oleh para pihak yang membuatnya, maka akta tersebut mempunyai kekuatan pembuktian sempurna seperti halnya pada akta otentik, yang berarti mempunyai kekuatan pembuktian terhadap pembuat akta, ahli waris dan orang yang mendapatkan hak. Namun apabila tanda tangan dan isi dalam akta disangkal (dibantah) oleh pihak yang menandatangani, maka pihak yang mengajukan akta tersebut harus membuktikan kebenaran aktanya dan hakim akan menilainya. Akta di bawah tangan tidak mempunyai kekuatan pembuktian kepada pihak ketiga.

3) Surat-surat lainnya yang bukan akta

Apabila akta adalah surat yang diberi tanda tangan dan berisi hal-hal atau peristiwa yang dibuat untuk pembuktian, maka surat-surat lain yang bukan akta adalah tulisan yang menerangkan suatu hal yang pada awalnya tidak dimaksudkan untuk dijadikan alat bukti di kemudian hari, misalnya buku dagang/niaga sebagaimana dimaksud Pasal 7 KUHD, buku daftar, surat rumah tangga, catatan-catatan kreditor, daftar-daftar dan surat-surat lain. Kekuatan pembuktian surat-surat lainnya yang bukan akta ini diserahkan pada pertimbangan hakim.

Prosedur penyampaian alat bukti surat oleh para pihak dalam persidangan secara manual/konvensional adalah para pihak harus membawa asli surat dan fotokopinya yang bermeterai dan disusun dalam daftar bukti yang sistematis ke persidangan yang telah ditentukan. Penyerahan alat bukti surat oleh para pihak dilakukan di persidangan, di mana masing-masing pihak diberi kesempatan untuk saling melihat surat yang disampaikan. Hakim akan mencocokkan fotokopi alat bukti surat dengan asli surat yang disampaikan para pihak, memberi tanda (nomor bukti) pada setiap fotokopi alat bukti surat tersebut, dan memberi tanggal serta paraf pada meterai. Selanjutnya fotokopi alat bukti surat tersebut akan dimasukkan dalam berkas perkara, sedangkan surat aslinya dikembalikan kepada para pihak.

Prosedur pembuktian alat bukti surat secara elektronik adalah sebagaimana Pasal 24 PERMA e-Court *juncto* Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 363 Tahun 2022, yaitu para pihak mengunggah dokumen bukti-bukti surat yang bermeterai ke dalam Sistem Informasi Pengadilan. Selanjutnya asli dari surat-surat bukti tersebut diperlihatkan di muka sidang yang telah ditetapkan, diperiksa oleh para pihak, dan fotokopinya diserahkan kepada hakim untuk dimasukkan dalam berkas perkara.

b. Keterangan Ahli

Alat bukti keterangan ahli adalah keterangan seseorang yang memiliki keahlian khusus mengenai suatu hal yang sedang disengketakan atau diperkarakan guna membuat terang suatu peristiwa hukum.¹⁸ Seorang

¹⁸Eddy O.S. Hiariej, *Op cit*, h. 61.

ahli dapat didefinisikan dalam dua deskripsi: *pertama*, berpengalaman dan mendapatkan kecakapan dari pengalamannya tersebut; dan *kedua*, terlatih oleh praktik, cakap, terampil selayaknya seseorang yang mempunyai pengetahuan dan keterampilan tertentu yang menjadikannya sebagai spesialis.¹⁹

Pasal 102 ayat (1) UU Peradilan TUN mendefinisikan keterangan ahli sebagai “pendapat orang yang diberikan di bawah sumpah dalam persidangan tentang hal yang ia ketahui menurut pengalaman dan pengetahuannya”. Berdasarkan ketentuan tersebut, penentuan seseorang menjadi ahli adalah wewenang Majelis Hakim, dengan kriteria si ahli tersebut memang berpengalaman dan berpengetahuan. Lazimnya, yang dapat menjadi ahli adalah orang memiliki pendidikan, penelitian/karya ilmiah, atau pekerjaan yang berkaitan dengan sengketa yang diperiksa di Peradilan TUN.

Kriteria yang lebih tegas tentang ahli dapat ditemukan dalam sengketa Lingkungan Hidup. Pasal 22 PERMA 1/2023 mengatur bahwa seorang ahli dapat memberikan pendapat berdasarkan keahliannya, baik dengan surat maupun secara lisan, yang dikuatkan dengan sumpah atau janji menurut kebenaran sepanjang pengetahuannya dengan sebaik-baiknya. Hakim menilai keahlian seorang ahli dengan memperhatikan: disiplin ilmu ahli yang dibuktikan melalui pendidikan formal, ijazah akademis minimal sarjana strata 2 (dua), sertifikat mengikuti pelatihan, pendidikan khusus, dan/atau pengalaman; karya ilmiah atau penelitian relevan; dan/atau keaktifannya dalam seminar atau lokakarya dan tercantum dalam daftar riwayat hidup. Apabila pengajuan ahli ke pengadilan berdasarkan pemeriksaan dan/atau penelitian lapangan, pendapat ahli tersebut harus didasarkan atas fakta yang valid dan relevan. PERMA Nomor 1 Tahun 2023 juga membuka peluang bagi ahli yang memiliki keahlian khusus berdasarkan kearifan lokal yang diperoleh dari pengalamannya untuk memberikan keterangan keahliannya.

Pasal 103 ayat (1) UU Peradilan TUN mengatur bahwa Hakim Ketua Sidang karena jabatannya atau atas permintaan kedua belah pihak atau salah satu pihak dapat menunjuk seseorang atau beberapa orang

¹⁹Tristram Hodgkinson dan Mark James, dalam Eddy O.S. Hiariej, *Op cit*, h. 62-63.

Ahli. Seseorang yang tidak boleh didengar sebagai Saksi berdasarkan Pasal 88 UU Peradilan TUN juga tidak boleh memberikan keterangan Ahli.²⁰ Prosedur pemeriksaan Ahli pada pokoknya mirip dengan pemeriksaan Saksi.

c. keterangan saksi.

Keterangan saksi adalah keterangan yang disampaikan oleh seorang saksi di bawah sumpah di depan persidangan. “Keterangan saksi dianggap sebagai alat bukti apabila keterangan itu berkenaan dengan hal yang dialami, dilihat, atau didengar oleh saksi sendiri”, demikian ketentuan Pasal 104 UU Peradilan TUN mendefinisikan saksi. Dengan kata lain, saksi adalah orang yang mengalami, melihat, atau mendengar secara langsung suatu hal yang berkaitan dan relevan dengan sengketa TUN yang sedang diperiksa. Pada dasarnya, demi penegakan hukum, setiap orang cakap (*rechtsbekwaamheid*) yang mengetahui suatu peristiwa hukum wajib menjadi saksi dalam sengketa publik di persidangan Peradilan TUN. UU Peradilan TUN dengan bijak tidak menentukan syarat-syarat seseorang dapat dijadikan saksi, kecuali syarat “mengalami, melihat, atau mendengar sendiri suatu hal”. UU Peradilan TUN hanya membatasi beberapa orang yang tidak dapat didengar keterangannya sebagai Saksi sebagaimana Pasal 88 UU Peradilan TUN, yaitu:

- 1) Keluarga sedarah atau semenda menurut garis keturunan lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat ke dua dari salah satu pihak yang bersengketa;
- 2) Istri atau suami salah seorang pihak yang bersengketa meskipun sudah bercerai;
- 3) anak yang belum berusia tujuh belas tahun;
- 4) orang sakit ingatan.

Selain adanya larangan sebagai Saksi sebagaimana tersebut di atas, Pasal 89 UU Peradilan TUN mengatur tentang orang yang dapat meminta pengunduran diri dari kewajiban untuk memberikan kesaksian, yaitu:

- 1) saudara laki-laki dan perempuan, ipar laki-laki dan perempuan salah satu pihak;

²⁰Pasal 102 ayat (2) UU Peradilan TUN.

- 2) setiap orang yang karena martabat, pekerjaan, atau jabatannya diwajibkan merahasiakan segala sesuatu yang berhubungan dengan martabat, pekerjaan, atau jabatannya itu.

Prosedur pemeriksaan saksi secara manual/konvensional adalah sebagai berikut:

- 1) Pemeriksaan saksi dilaksanakan oleh Majelis Hakim lengkap di ruang sidang yang terbuka untuk umum;
- 2) Hakim Ketua Sidang menanyakan kepada saksi nama lengkap, tempat lahir, umur atau tanggal lahir, jenis kelamin, kewarganegaraan, tempat tinggal, agama atau kepercayaannya, pekerjaan, derajat hubungan keluarga, dan hubungan kerja dengan penggugat atau tergugat.²¹ Untuk itu, Saksi harus membawa kartu identitas diri dan fotokopinya.
- 3) Sebelum memberi keterangan, saksi wajib mengucapkan sumpah atau janji menurut agama atau kepercayaannya.²²
- 4) Dalam memberikan keterangannya, Saksi dipanggil seorang demi seorang ke muka persidangan.²³
- 5) Pertanyaan yang diajukan kepada saksi oleh salah satu pihak disampaikan melalui Hakim Ketua Sidang. Apabila pertanyaan tersebut menurut pertimbangan Hakim Ketua Sidang tidak ada kaitannya dengan sengketa, pertanyaan itu ditolak.²⁴
- 6) Apabila penggugat atau saksi tidak paham bahasa Indonesia, Hakim Ketua Sidang dapat mengangkat seorang ahli alih bahasa. Sebelum melaksanakan tugasnya ahli alih bahasa tersebut wajib mengucapkan sumpah atau janji menurut agama atau kepercayaannya untuk mengalihkan bahasa yang dipahami oleh penggugat atau saksi ke dalam Bahasa Indonesia dan sebaliknya dengan sebaik-baiknya.²⁵
- 7) Dalam hal penggugat atau saksi bisu dan/atau tuli dan tidak dapat menulis, Hakim Ketua Sidang dapat mengangkat orang yang

²¹Pasal 87 ayat (2) UU Peradilan TUN.

²²Pasal 87 ayat (3) UU Peradilan TUN.

²³Pasal 87 ayat (1) UU Peradilan TUN.

²⁴Pasal 90 UU Peradilan TUN.

²⁵Pasal 91 ayat (1) dan (2) UU Peradilan TUN.

pandai bergaul dengan penggugat atau saksi sebagai juru Bahasa. Sebelum melaksanakan tugasnya, juru bahasa wajib mengucapkan sumpah atau janji menurut agama atau kepercayaannya. Dalam hal penggugat atau saksi bisu dan/atau tuli tetapi pandai menulis, Hakim Ketua Sidang dapat menyuruh menuliskan pertanyaan atau teguran kepadanya, dan menyuruh menyampaikan tulisan itu kepada penggugat atau saksi tersebut dengan perintah agar ia menuliskan jawabannya, kemudian segala pertanyaan dan jawaban harus dibacakan.²⁶

Prosedur pemeriksaan saksi secara elektronik diatur dalam Pasal 24 PERMA e-Court dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 363 Tahun 2022, yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

- 1) Persidangan pembuktian dengan acara pemeriksaan keterangan saksi dapat dilaksanakan secara jarak jauh melalui media komunikasi audio visual, yang memungkinkan semua pihak dapat saling melihat dan mendengar secara langsung serta berpartisipasi dalam persidangan.
- 2) Persidangan pemeriksaan saksi secara elektronik tersebut dilaksanakan pada pengadilan di mana saksi memberikan keterangan di bawah sumpah, di hadapan Hakim/Majelis Hakim memeriksa perkara dengan dibantu oleh juru sumpah yang berada di pengadilan tempat saksi memberikan keterangan. Ketua Pengadilan setempat menunjuk seorang Panitera Pengganti tanpa menggunakan atribut untuk mengawasi ketertiban persidangan.
- 3) Apabila saksi berada di luar negeri, maka saksi dapat menyampaikan keterangannya di kantor perwakilan Indonesia di luar negeri. Penyampaian sumpah dipandu oleh Hakim/Majelis Hakim memeriksa perkara dengan dibantu oleh juru sumpah yang berada di kantor perwakilan Indonesia tersebut. Kepala Kantor Perwakilan Indonesia di luar negeri tempat saksi memberikan keterangan akan menunjuk seorang staf untuk mengawasi ketertiban persidangan.
- 4) Segala biaya yang timbul dari pelaksanaan proses komunikasi audio visual dibebankan kepada pihak yang mengajukan.

²⁶Pasal 92 UU Peradilan TUN.

Berdasarkan PERMA e-Court dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 363 Tahun 2022 tersebut, hukum acara pemeriksaan Saksi secara konvensional/manual tetap berlaku, misalnya saksi dipanggil satu per satu ke persidangan, saksi ditanya identitas diri dan hubungan kekerabatannya dengan para pihak, dan seterusnya. Hanya saja, pemeriksaannya dipermudah dengan memanfaatkan teknologi informasi. Demi keamanan dan kesesuaian dengan hukum acara, pemberian keterangan oleh saksi tersebut tetap dilaksanakan pada infrastruktur pengadilan dengan pengawasan aparatur peradilan setempat atau Kepala Kantor Perwakilan Indonesia di luar negeri dengan pengawasan aparatur setempat.

d. pengakuan para pihak.

Ketentuan tentang pengakuan para pihak hanya diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 105 UU Peradilan TUN, yang menyatakan: “Pengakuan para pihak tidak dapat ditarik kembali kecuali berdasarkan alasan yang kuat dan dapat diterima oleh Hakim”. Pengakuan merupakan keterangan, baik secara lisan maupun tertulis, yang membenarkan peristiwa, hak atau hubungan hukum yang dikemukakan pihak lawan.²⁷ Contoh pengakuan secara lisan adalah pengakuan para pihak pada persidangan yang tercatat dalam Berita Acara Sidang, sedangkan pengakuan secara tertulis adalah dalil-dalil para pihak dalam gugatan/jawaban/replik/duplik.

Pada dasarnya alat bukti pengakuan para pihak harus didukung dan selaras dengan alat bukti yang lain. Misalnya, pengakuan Tergugat (pejabat yang berwenang) dan Tergugat II Intervensi (suatu badan usaha) atas kebenaran objek sengketa berupa izin pertambangan bagi Tergugat II Intervensi di suatu kawasan tertentu, hakim tidak serta merta membenarkan objek sengketa tersebut, dan harus dengan cermat memeriksa kesesuaian dan keselarasan pengakuan Tergugat dan Tergugat II Intervensi tersebut dengan alat-alat bukti lain.

²⁷Riduan Syahrani, *Op Cit.*, h. 72.

e. Pengetahuan Hakim

Pasal 106 UU Peradilan TUN mendefinisikan Pengetahuan Hakim sebagai “hal yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya”. Indroharto menyatakan lingkup pengetahuan hakim antara lain:²⁸

- 1) Pemeriksaan Setempat;
- 2) Barang-barang atau orang-orang yang ditunjukkan kepada hakim dalam pemeriksaan perkara, misalnya kotak alat tulis hias yang terbuat dari emas dengan tanda tangan seseorang yang diberikan kepada pejabat dapat menunjukkan peristiwa tertentu.
- 3) film, foto material, dan sebagainya yang umpamanya menerangkan mengenai pembangunan gedung-gedung secara ilegal;
- 4) buku-buku kas yang tidak dijadikan sebagai alat bukti surat yang ditunjukkan oleh seorang saksi di depan persidangan.

Pengetahuan hakim diperoleh selama pemeriksaan perkara, dari alat bukti surat, keterangan ahli dan saksi, keterangan para pihak dan pihak lain yang terkait. Alat bukti pengetahuan hakim tidak perlu dipresentasikan dalam persidangan sebagaimana alat bukti lain. Jika alat bukti surat, ahli, saksi, pengakuan para pihak maupun alat bukti elektronik harus dihadirkan dan dipresentasikan dalam persidangan, alat bukti pengetahuan hakim tidak perlu dipresentasikan namun akan disampaikan dalam putusan hakim. Pengetahuan hakim pada saat pemeriksaan setempat misalnya, dapat dilihat dalam putusan dan berita acara pemeriksaan setempat. Kekuatan pembuktian suatu pengetahuan hakim ditentukan oleh hakim itu sendiri sebagaimana dimaksud Pasal 107 UU Peradilan TUN, yang sudah semestinya seorang hakim secara profesional akan mengaitkannya dengan alat-alat bukti lain.

Alat bukti pengetahuan hakim harus sesuai dan selaras dengan alat-alat bukti lainnya. Dalam proses pemeriksaan perkara, hakim akan mengetahui fakta hukum berdasarkan alat-alat bukti yang mempunyai relevansi dengan sengketa yang sedang diperiksa, dan secara rasional menimbulkan keyakinannya untuk memutus perkara sesuai hukum dan keadilan. Alat bukti pengetahuan hakim tidak dapat berdiri sendiri dan tunggal, namun hakim secara cermat harus menempatkannya

²⁸Indroharto, *Op cit.*, h. 203-204.

secara selaras dengan alat bukti lain. Untuk itu, penggunaan alat bukti pengetahuan hakim harus didasarkan pada standar profesi yang ketat dan berlandaskan pada asas-asas umum peradilan yang baik.

f. Alat Bukti Elektronik

Sebagai alat bukti baru dalam sistem peradilan dan akan semakin banyak diterapkan dalam sidang pembuktian, pembahasan alat bukti elektronik akan diuraikan secara lebih mendalam pada sub bab berikutnya.

g. Bukti Ilmiah

Bukti ilmiah merupakan perkembangan alat bukti untuk menemukan kebenaran suatu peristiwa, berupa bukti yang dikumpulkan melalui proses ilmiah, baik untuk mendukung maupun menentang suatu fakta, data, atau hasil observasi, yang didasarkan pada metode ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Undang-undang di Indonesia belum menormakan perihal bukti ilmiah. Pengaturan bukti ilmiah dapat ditemukan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup. Pada umumnya, pembuktian ilmiah didasarkan pada pengetahuan yang telah dikembangkan dengan menggunakan metode ilmiah. Ini berarti bahwa dasar bukti telah dihipotesiskan dan diuji dan diterima secara umum dalam komunitas ilmiah. Metode yang digunakan untuk mengembangkan jenis bukti ini umumnya di luar lingkup pengetahuan yang dimiliki hakim, oleh karena itu lazimnya diperkenalkan sebagai bukti ilmiah.²⁹

Sengketa TUN lingkungan hidup lazimnya merupakan perkara yang memiliki karakteristik kompleks, sehingga mengharuskan adanya pembuktian ilmiah (*scientific evidence*) untuk menemukan kebenaran materiil. Kelancaran penanganan perkara lingkungan di pengadilan sering kali bergantung pada adanya bukti ilmiah daripada bukti teknis lainnya. Urgensi bukti ilmiah dalam perkara lingkungan hidup terkait dengan pembuktian hubungan kausalitas (sebab-akibat) antara perbuatan yang melanggar hukum dengan dampak yang ditimbulkan.³⁰

²⁹Wahyu dan Trisna Agus Brata, *Penggunaan Scientific Evidence Dalam Pembuktian Perkara Pidana Lingkungan*, Jurnal Wasaka Hukum, VOL. 10, NO. 2, 2022, h. 40.

³⁰Keum J. Park, *Judicial Utilization of Scientific Evidence in Complex Environmental Torts: Redefining Litigation Driven*, Fordham Environmental Law Journal, Vol. 7 (2), 1996, h. 483-486.

Sebelum adanya PERMA 1/2023, hukum acara tidak mengategorikan Bukti Ilmiah dalam salah satu alat bukti. Sesudah terbitnya PERMA 1/2023, Bukti Ilmiah dikelompokkan dalam Alat Bukti Surat atau Tulisan (Pasal 19 huruf a angka 12). Pasal 20 PERMA 1/2023 telah merinci bentuk bukti ilmiah yang dapat berupa: keterangan ahli di persidangan; pendapat ahli yang dituangkan dalam bentuk tertulis; hasil uji laboratorium; laporan hasil penelitian; hasil forensik, antara lain forensik lingkungan, hutan, satwa liar; dan/ atau bukti lainnya sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan.

Dalam memeriksa Bukti Ilmiah yang diajukan dalam proses persidangan perkara lingkungan hidup, hakim harus mempertimbangkan ketepatan metode dan validitas prosedur pengambilan sampel dengan memperhatikan akreditasi laboratorium serta pendapat ahli dari kedua belah pihak. Apabila terjadi perbedaan pendapat antara para ahli, hakim dapat meminta dihadirkan ahli lain atas biaya para pihak atau menggunakan pendapat ahli yang dianggap benar dengan memberikan alasannya dalam pertimbangan hukum. Apabila terdapat perbedaan alat bukti dan penilaian terhadap alat bukti yang bersumber dari bukti ilmiah, hakim akan menilai alat bukti tersebut dengan kriteria “sah” dan “valid”. Sah artinya dilakukan sesuai dengan prosedur yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan valid artinya dilakukan sesuai dan berdasarkan metodologi ilmu pengetahuan paling sahih. Apabila ditemukan keadaan di mana perkara lingkungan hidup sulit diselesaikan karena kurangnya atau tiadanya dukungan bukti ilmiah, hakim harus menerapkan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) yang mengajarkan bahwa kurang atau tiadanya dukungan ilmu pengetahuan (bukti ilmiah) tidak boleh dijadikan sebagai dasar/alasan untuk menunda tindakan menghindarkan atau memperkecil ancaman kerusakan lingkungan hidup.

2. Beban Pembuktian dan Penilaian Alat Bukti

Beban pembuktian dan penilaian alat bukti diatur dalam Pasal 107 UU Peradilan TUN yang menyatakan:

“Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim.”

Penjelasan Pasal 107 UU Peradilan TUN menyatakan:

“Pasal ini mengatur ketentuan dalam rangka usaha menemukan kebenaran materiel. Berbeda dengan sistem hukum pembuktian dalam Hukum Acara Perdata, maka dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tanpa bergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak, Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dapat menemukan sendiri:

- a. apa yang harus dibuktikan;
- b. siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh pihak yang berperkara dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh Hakim sendiri;
- c. alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian;
- d. kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan.”

Hukum pembuktian harus menentukan dengan tegas ke pundak siapa beban pembuktian (*burden of proof, burden of producing evidence*) harus diletakkan. Beban pembuktian adalah suatu penentuan oleh hukum tentang siapa yang harus membuktikan suatu fakta yang dipersoalkan di pengadilan, untuk membuktikan dan meyakinkan pihak mana pun bahwa fakta tersebut memang benar-benar terjadi seperti yang diungkapkannya, dengan konsekuensi hukum bahwa jika tidak dapat di buktikan oleh pihak yang dibebani pembuktian, fakta tersebut dianggap tidak pernah terjadi seperti yang diungkapkan oleh pihak yang mengajukan fakta tersebut di pengadilan.³¹ Indroharto menefinisikan beban pembuktian sebagai kewajiban yang dibebankan kepada suatu pihak untuk membuktikan suatu fakta di muka hakim yang sedang memeriksa perkara tersebut.³² Hakim harus menentukan beban pembuktian secara cermat agar menemukan kebenaran materiil.

Hakim Peradilan TUN sebagai pengemban hukum publik terkait semua sengketa atas tindak pemerintahan (*bestuurshandelingen*) harus menemukan kebenaran materiil dengan membagi beban pembuktian secara patut dan seimbang. Prosedur pembebanan alat bukti oleh hakim antara lain:

³¹Munir Fuady, *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)*, Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2006, h. 45-46.

³²Indroharto, *Op cit*, h. 192.

- Pada tahap Pemeriksaan Persiapan, hakim dapat bertanya kepada para pihak terkait fakta-fakta yang relevan dan memberikan petunjuk kepada para pihak terkait bukti apa saja yang harus dihadirkan untuk membuktikan fakta-fakta tersebut, serta meminta penjelasan kepada pihak lain yang terkait.
- Pada tahap Jawab Jinawab, hakim dapat memberikan petunjuk kepada para pihak terkait bukti apa saja yang harus dihadirkan.
- Pada tahap sidang Pembuktian, hakim harus bersikap aktif dengan mewajibkan para pihak menghadirkan bukti. Selain itu, hakim dapat meminta surat atau keterangan dari pejabat lain yang terkait. Bahkan, hakim dapat meminta untuk menghadirkan saksi yang wajib datang di persidangan. Pasal 86 ayat (1) dan ayat (2) UU Peradilan TUN menyatakan bahwa hakim ketua sidang berdasarkan jabatannya dapat memerintahkan seorang saksi untuk didengar dalam persidangan, dan apabila saksi tersebut tidak datang tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan meskipun telah dipanggil dengan patut dan hakim cukup mempunyai alasan untuk menyangka bahwa saksi sengaja tidak datang, hakim ketua sidang dapat memberi perintah supaya saksi dibawa oleh polisi ke persidangan.

Penilaian alat-alat bukti merupakan kewenangan hakim (Pasal 107 UU Peradilan TUN). Meski dalam teorinya bobot semua alat bukti adalah sama, hakim dalam kasus konkret akan melihat bukti-bukti mana saja yang paling relevan dengan pokok sengketa sehingga dapat dijadikan dasar putusan secara adil sesuai dengan sistem hukum yang berlaku. Lazimnya fakta harus didukung oleh alat bukti. Meski demikian, terdapat fakta-fakta tertentu yang telah sedemikian jelas sehingga tidak perlu diperkuat dan didukung oleh alat bukti lain. Fakta-fakta yang tidak perlu dibuktikan tersebut dapat dikategorikan sebagai berikut:

1) Fakta yang diketahui umum

dikenal sebagai *notoire feiten*, merupakan hal atau peristiwa yang diketahui umum sedemikian adanya atau sudah pasti demikian, sehingga tidak perlu dibuktikan lagi. Yahya Harahap menyatakan “hal yang secara umum sudah diketahui” ditinjau dari segi hukum, tiada lain daripada “perihal” atau

“keadaan” atau *omstandigheiden* atau *circumstance*, yakni hal ikhwal atau peristiwa yang diketahui umum bahwa hal tersebut memang sudah demikian hal yang sebenarnya. Atau “sudah semestinya demikian”. Atau bisa juga berarti berupa perihal kenyataan dan pengalaman yang akan selamanya dan selalu akan mengakibatkan “resultan” atau kesimpulan yang demikian, yaitu kesimpulan yang didasarkan pengalaman umum ataupun berdasar pengalaman hakim sendiri bahwa setiap peristiwa dan keadaan yang seperti itu “senantiasa” menimbulkan akibat yang pasti demikian.³³ Contoh *notoire feiten* adalah api panas, es dingin, matahari terang, gedung Mahkamah Agung berada di dekat Monas, dan seterusnya.

2) Hukum positif

Hukum positif yang berlaku, misalnya peraturan perundang-undangan, tidak perlu dibuktikan, karena pada dasarnya hakim dianggap mengetahui apa hukumnya (*ius curia novit*).

3) Fakta prosedural selama persidangan tidak perlu dibuktikan

Hakim tidak memerlukan pembuktian atas fakta atau peristiwa yang diketahui, dialami, dilihat, atau didengarnya selama proses pemeriksaan persidangan berlangsung.

C. Alat Bukti Elektronik

1. Pengertian Alat Bukti Elektronik

Suatu alat bukti senantiasa terkait dan melekat dengan peristiwa atau keadaan yang diterangkan. Dalam transaksi non elektronik, misalnya jual beli secara lisan, maka alat buktinya adalah keterangan saksi. Apabila transaksinya dilakukan secara surat/tertulis, maka alat buktinya adalah surat atau tulisan. Dalam transaksi secara elektronik, yang hasilnya juga dalam bentuk elektronis, maka hasil dari transaksi secara elektronik tersebut merupakan alat bukti elektronik.³⁴

Office of Justice Programs pada *U.S. Departement of Justice* mendefinisikan alat bukti elektronik sebagai informasi dan data yang bernilai dalam

³³Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h. 276.

³⁴Yodi Martono Wahyunadi dan Sudarsono, *Op cit.*, h. 76.

proses penyelidikan yang disimpan pada, diterima, atau dikirim oleh perangkat elektronik.³⁵ Eddy Army mendefinisikan bukti elektronik sebagai data tersimpan yang ditransmisikan melalui sebuah perangkat elektronik, jaringan atau sistem komunikasi.³⁶ Dalam konteks UU ITE, alat bukti elektronik adalah Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memenuhi persyaratan formil dan persyaratan materil yang diatur dalam UU ITE.³⁷

Syarat formil alat bukti elektronik diatur dalam Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 43 UU ITE, yaitu:

- 1) Informasi atau Dokumen Elektronik tersebut bukanlah:
 - a. Surat yang menurut UU harus dibuat dalam bentuk tertulis.
 - b. Surat beserta dokumennya yang menurut undang-undang harus dibuat dalam bentuk akta notariil atau akta yang dibuat oleh pejabat pembuat akta.
- 2) Apabila alat bukti elektronik diperoleh berdasarkan penggeledahan atau penyitaan, maka penggeledahan atau penyitaan terhadap Sistem Elektronik harus dilakukan atas izin ketua pengadilan negeri setempat.
- 3) Penggeledahan atau penyitaan harus tetap menjaga terpeliharanya kepentingan pelayanan umum.

Syarat materiil keabsahan alat bukti elektronik diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU ITE Jo. Pasal 15 dan 16 UU ITE (Sistem Elektronik) serta Pasal 6 UU ITE (selain Sistem Elektronik), sebagai berikut:

Pasal 5 ayat (3) UU ITE:

*“Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik **dinyatakan sah apabila menggunakan Sistem Elektronik** sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.”*

³⁵Office of Justice Programs pada U.S. Departement of Justice, *Electronic Crime Scene Investigation: A Guide for First Responders*, 2nd edition, Washington: National Institut of Justice, 2008, h. ix.

³⁶Eddy Army, *Bukti Elektronik Dalam Praktik Peradilan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2020, h. 104.

³⁷Saufa Ata Taqiyya, *Syarat dan Kekuatan Hukum Alat Bukti Elektronik*, <https://www.hukumonline.com/klirik/detail/cl5461/syarat-dan-kekuatan-hukum-alat-buktielektronik>, diakses pada 3 Agustus 2025.

Pasal 15 UU ITE:

- (1) Setiap Penyelenggara Sistem Elektronik harus menyelenggarakan Sistem Elektronik secara andal dan aman serta bertanggung jawab terhadap beroperasinya Sistem Elektronik sebagaimana mestinya.
- (2) Penyelenggara Sistem Elektronik bertanggung jawab terhadap Penyelenggaraan Sistem Elektroniknya.

Pasal 16 UU ITE:

- (1) Sepanjang tidak ditentukan lain oleh undang-undang tersendiri, setiap Penyelenggara Sistem Elektronik wajib mengoperasikan Sistem Elektronik yang memenuhi persyaratan minimum sebagai berikut:
 - a. dapat menampilkan kembali Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik secara utuh sesuai dengan masa retensi yang ditetapkan dengan Peraturan Perundang-undangan;
 - b. dapat melindungi ketersediaan, keutuhan, keotentikan, kerahasiaan, dan keteraksesan Informasi Elektronik dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik tersebut;
 - c. dapat beroperasi sesuai dengan prosedur atau petunjuk dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik tersebut;
 - d. dilengkapi dengan prosedur atau petunjuk yang diumumkan dengan bahasa, informasi, atau simbol yang dapat dipahami oleh pihak yang bersangkutan dengan Penyelenggaraan Sistem Elektronik tersebut; dan
 - e. memiliki mekanisme yang berkelanjutan untuk menjaga kebaruan, kejelasan, dan kebertanggungjawaban prosedur atau petunjuk.

Pasal 6 UU ITE:

“Dalam hal terdapat ketentuan lain selain yang diatur dalam Pasal 5 ayat (4) yang mensyaratkan bahwa suatu informasi harus berbentuk tertulis atau asli, Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dianggap sah sepanjang informasi yang tercantum di dalamnya dapat diakses, ditampilkan, dijamin keutuhannya, dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga menerangkan suatu keadaan.

Dengan demikian, terbaca bahwa alat bukti elektronik yang dihasilkan oleh Sistem Elektronik merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan Hukum Acara yang berlaku di Indonesia karena informasi yang tercantum di dalamnya pasti dapat diakses, ditampilkan, dijamin keutuhannya, dan dapat dipertanggungjawabkan dalam menerangkan suatu keadaan. Adapun alat bukti elektronik yang tidak dihasilkan oleh Sistem Elektronik harus melalui audit forensik teknologi informasi sehingga informasi yang tercantum di dalamnya dapat diakses, ditampilkan, dijamin keutuhannya, dan dapat dipertanggungjawabkan dalam menerangkan suatu keadaan.

2. Jenis dan Bentuk Alat Bukti Elektronik

Berdasarkan pengertian dan cara memperoleh informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik, jenis alat bukti elektronik dapat dibagi menjadi dua:

a. alat bukti elektronik yang dihasilkan oleh Sistem Elektronik

Alat bukti yang dihasilkan oleh Sistem Elektronik yang telah terdaftar berdasarkan ketentuan UU ITE memiliki kekuatan pembuktian sebagai alat bukti hukum yang sah.³⁸ Contoh alat bukti elektronik yang dihasilkan oleh Sistem Elektronik adalah transaksi elektronik melalui aplikasi Traveloka, Gojek dan sejenisnya dalam lingkup privat; juga berbagai Keputusan/Izin yang diterbitkan oleh Pemerintah melalui aplikasi OSS (<https://oss.go.id/portal/>), aplikasi Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE), aplikasi Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (<https://ahu.go.id/>), dan lain sebagainya dalam lingkup publik. Berikut ilustrasi izin yang diterbitkan oleh Sistem Elektronik:

³⁸ Pasal 5 ayat (3) UU ITE Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Sistem Dan Transaksi Elektronik.



PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA

PERIZINAN BERUSAHA BERBASIS RISIKO

SERTIFIKAT STANDAR : 00000000000000000000

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, Pemerintah Republik Indonesia menerbitkan Sertifikat Standar, kepada Pelaku Usaha berikut ini:

1. Nama Pelaku Usaha	: [REDACTED]
2. Nomor Induk Berusaha (NIB)	: [REDACTED]
3. Alamat Kantor	: [REDACTED]
	Kode Pos: [REDACTED]
4. Status Penanaman Modal	: PMDN
5. No. Telepon	: [REDACTED]
6. Kode Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI)	: 55111 - Real Estat Yang Dimiliki Sendiri Atau Disewa
7. Lokasi Usaha	: [REDACTED]
	Kode Pos: [REDACTED]

Lampiran Sertifikat Standar ini memuat daftar persyaratan dan/atau kewajiban sesuai dengan kode KBLI Pelaku Usaha dan merupakan bagian tidak terpisahkan dari dokumen Sertifikat Standar yang dimaksud. Pelaku Usaha dengan Sertifikat Standar tersebut di atas wajib menjalankan kegiatan usahanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Diterbitkan tanggal: [REDACTED]

a.n. Bupati [REDACTED]
Kepala DPMPSTP Kabupaten [REDACTED]



Ditandatangani secara elektronik

b. alat bukti elektronik yang tidak dihasilkan oleh Sistem Elektronik

Alat bukti yang dihasilkan tidak melalui Sistem Elektronik yang terdaftar adalah semua bentuk informasi atau dokumen elektronik tanpa menggunakan Sistem Elektronik. Contohnya adalah informasi atau dokumen yang dihasilkan oleh aplikasi yang tidak terdaftar (seperti aplikasi-aplikasi buatan masyarakat yang belum terdaftar pada Kementerian Komunikasi dan Informasi), ataupun hasil perangkat elektronik tanpa melalui Sistem Elektronik terdaftar (seperti rekaman suara, foto atau video melalui kamera biasa).

Bentuk alat bukti elektronik merujuk Pasal 5 ayat (1) UU ITE yang menyatakan “Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah”. Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat tiga bentuk alat bukti elektronik, yaitu informasi elektronik, dokumen elektronik, dan hasil cetak informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik.

a. Informasi elektronik

Yaitu satu atau sekumpulan data elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, electronic data interchange (EDI), surat elektronik (electronic mail), telegram, teleks, telecopy atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, Kode Akses, simbol, atau perforasi yang telah diolah yang memiliki arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya (Pasal 1 angka 1 UU ITE).

b. Dokumen elektronik

Yaitu setiap Informasi Elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui Komputer atau Sistem Elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, Kode Akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya.

c. Hasil cetak informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik

Hasil cetak dari informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik merupakan alat bukti elektronik, bukan sebagai alat bukti surat, meski ada sebagian yang menganggapnya sebagai alat bukti surat. Hasil cetak informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik merupakan alat bukti elektronik, karena: Pasal 5 ayat (1) UU ITE secara tegas menyatakan hasil cetak dari informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik termasuk alat bukti elektronik. Validasi (pencocokan keaslian) alat bukti surat dilakukan dengan mencocokkannya ke asli bukti surat; sedangkan validasi (pencocokan keaslian) hasil cetakan informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik dilakukan dengan mencocokkannya ke informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik, bukan ke surat aslinya yang memang tidak ada.

3. Pemeriksaan Alat Bukti Elektronik Di Persidangan_

Berdasarkan pembagian jenis alat bukti elektronik, prosedur verifikasi alat bukti elektronik dapat dibedakan menjadi dua:

- a. Verifikasi alat bukti elektronik yang dihasilkan oleh Sistem Elektronik

Sebagai alat bukti elektronik yang sah sebagaimana dinyatakan dalam UU ITE, verifikasi informasi atau dokumen elektronik yang dihasilkan melalui Sistem Elektronik dilakukan dengan mengkonfirmasi pendaftaran Sistem Elektronik yang menghasilkan informasi atau dokumen elektronik tersebut. Misalnya, alat bukti elektronik yang dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah melalui aplikasi Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE), maka hakim akan meminta para pihak untuk menunjukkan aplikasi SPSE, email SPSE, dan informasi dan/atau dokumen elektronik terkait.

- b. Verifikasi alat bukti elektronik yang tidak dihasilkan oleh Sistem Elektronik

Berdasarkan Pasal 5 ayat (3) UU ITE, alat bukti yang tidak dihasilkan melalui Sistem Elektronik tidak secara otomatis menjadi alat bukti elektronik yang sah. Alat bukti seperti ini dapat menjadi alat bukti elektronik apabila telah diverifikasi keaslian dan keakuratannya melalui audit forensik teknologi informasi. Dengan adanya audit forensik teknologi informasi, maka suatu informasi atau dokumen elektronik memiliki kekuatan pembuktian sebagai alat bukti hukum yang sah. Adapun informasi atau dokumen elektronik yang tidak diperoleh melalui Sistem Elektronik dan tidak dilakukan audit forensik teknologi informasi, maka informasi atau dokumen elektronik tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai alat bukti elektronik yang memiliki kekuatan pembuktian hukum yang sah. Selanjutnya, apabila ada informasi atau dokumen elektronik yang tidak diperoleh melalui Sistem Elektronik dan tidak dilakukan audit forensik teknologi informasi namun diakui kebenarannya oleh pihak berperkara, maka informasi atau dokumen elektronik tersebut dapat dikategorikan sebagai alat bukti pengakuan para pihak.

Perkembangan alat bukti elektronik membuat pemerintah meluncurkan meterai elektronik, yang berdampak pada digitalisasi dokumen-dokumen dalam hubungan hukum. Meterai elektronik selain sebagai kewajiban membayar pajak atas sebuah dokumen tetapi juga

sebagai syarat agar dokumen elektronik dapat digunakan sebagai alat bukti di pengadilan. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2020 tentang Bea Meterai mengatur bahwa meterai elektronik sama dengan meterai tempel dan juga meterai dalam bentuk lainnya. Meterai elektronik merupakan perluasan dari bentuk meterai yang telah dikeluarkan sebelumnya, yaitu meterai tempel dan meterai dalam bentuk lain meliputi meterai teraan, meterai komputerisasi, dan meterai percetakan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78 Tahun 2024 tentang Ketentuan Pelaksanaan Bea Meterai mengatur Pembayaran Bea Meterai dilakukan dengan pembubuhan Meterai Elektronik pada Dokumen yang terutang Bea Meterai yang berbentuk elektronik melalui Sistem Meterai Elektronik. Pembubuhan Meterai Elektronik dilakukan dengan memperhatikan petunjuk penggunaan dalam Sistem Meterai Elektronik.³⁹



³⁹DJP dan PERURI, <https://e-meterai.co.id.>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2025.



BAB 10

PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA

A. Hakikat Putusan Pengadilan.

Hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), atau keharusan (*obligatere*) ataupun kebolehan (*permittere*). Hukum negara adalah hukum yang ditetapkan dengan pengaturan, penetapan atau putusan pengadilan. Karena itu dapat dikatakan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan umum dapat membuat tiga macam keputusan yang mengikat secara hukum bagi subjek-subjek hukum yang terkait dengan keputusan-keputusan itu. Dengan bahasa yang berbeda, ketiga macam keputusan tersebut disebut juga sebagai tiga bentuk penguasaan keputusan norma, yaitu: (i) keputusan yang bersifat mengatur (*regelling*) menghasilkan produk peraturan (*regels*); (ii) keputusan hukum yang bersifat menentukan atau menetapkan sesuatu secara administratif (*beschikkings*); dan (iii) keputusan yang bersifat menghakimi sebagai hasil dari proses peradilan (*vonnis*).¹

¹Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2006), hlm. 1.

Putusan hakim adalah produk kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh hakim sebagai pemegang kekuasaan tunggal dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa atau perkara di tingkat pengadilan. Hakim wajib menjatuhkan putusan dengan memperhatikan tiga hal yang sangat esensial, yaitu keadilan (*gerechtigheit*), kepastian (*rechsecherheit*) dan kemanfaatan (*zwachmatigheit*). Selain itu, dalam membuat putusan, hakim juga dituntut memiliki kemampuan intelektual, moral, dan integritas yang tinggi.

Mantan Ketua Mahkamah Agung Almarhum Prof. Oemar Senoadji, selalu mengatakan bahwa putusan hakim itu ibaratnya mahkota bagi seorang hakim. Kalau bagi seorang raja, mahkota itu merupakan lambang kewibawaan dan kebesaran, bagi seorang hakim, putusannya merupakan lambang kewibawaan dan kebesarannya. Begitulah kira-kira perbandingannya. Dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman, antara “putusan” dan “hakim” merupakan dua hal yang tidak terpisahkan. Karena putusan pengadilan adalah produk hakim, maka putusan berkualitas mencerminkan hakim yang berkualitas pula.²

Putusan pengadilan adalah hakikat peradilan, inti dan tujuan dari segala kegiatan atau proses peradilan, memuat penyelesaian perkara yang sejak proses bermula telah membebani pihak-pihak. Dari rangkaian proses peradilan tidak satu pun di luar putusan peradilan yang dapat menentukan hak suatu pihak dan beban kewajiban pada pihak lain, sah tidaknya suatu tindakan menurut hukum dan meletakkan kewajiban untuk dilaksanakan oleh pihak dalam perkara. Di antara proses peradilan

²Paulus Effendie Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan* (Jakarta: Salemba Humanika, 2013) hlm. 132. Sejalan dengan itu, Suparman Marzuki menyatakan putusan hakim seringkali diucapkan oleh para hakim sebagai “mahkotanya” hakim. Tetapi menurutnya tidak pernah ada penjelasan resmi tentang julukan mahkota terhadap putusan hakim dimaksud. Namun, apabila merujuk kepada pengertian umum tentang mahkota, maka mahkota adalah hiasan kepala yang berbentuk bundar dan dikenakan oleh raja, ratu atau dewa. Mahkota merupakan simbol kekuasaan, kejayaan, kemakmuran, legitimasi, keabadian, dan kehidupan setelah kematian bagi pemakainya. Mahkota juga dapat diartikan sebagai penghargaan atas kemenangan atau tanda kehormatan. Mahkota yang dikenakan oleh penguasa sering mengandung permata. Suparman Marzuki, “Putusan Hakim sebagai “Mahkota”, dalam “Bunga Rampai Memotret Pertimbangan Putusan Hakim Dari Berbagai Perspektif” (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2024) hlm. 1

hanya putusan yang menimbulkan konsekuensi hukum kepada para pihak yang berperkara.

Berkenaan dengan fungsi hakim dalam penerapan hukum, Bagir Manan mengutip Wiarda-Koopmans, menjelaskan tiga fungsi hakim, yaitu³:

- (1) hakim menerapkan hukum apa adanya.

Dalam menjalankan fungsi ini, hakim sekadar “memberikan tempat” bagi suatu peristiwa hukum dengan menggunakan ketentuan-ketentuan yang ada. Layaknya penjahit, hakim semata-mata melekatkan kain pada pola yang sudah ada, tanpa membuat kreasi karena kreasi ada pada pembentuk aturan. Jika aturan sudah jelas, tak ada yang keliru bila hakim menjalankan fungsi ini:

- (2) Hakim menemukan hukum.

Fungsi ini dilakukan oleh hakim karena pada umumnya hampir tidak ada suatu peristiwa hukum yang sama terlukis dalam suatu kaidah peraturan perundang-undangan⁴. Ketika menjalankan fungsi ini, hakim memberikan makna agar suatu aturan hukum

³Bagir Manan, ‘*Hakim Sebagai Pembaharu Hukum*’ dalam Bagir Manan, *Menegakkan Hukum: Suatu Pencarian* (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009), hlm 167-173.

⁴Menurut Prof. Sulistyowati Irianto, putusan hakim berkedudukan penting sebagai acuan hukum yang memastikan keadilan bagi setiap orang. Memang teks hukum berisi norma dan cita-cita ideal, yang bertujuan melindungi masyarakat dari kejahatan dan keserakahan. Namun, teks hukum belum menjadi hukum yang hidup (*the living law*) sebelum mengalami ujian dalam kasus sengketa, dan melahirkan putusan hakim. Dalam “kekosongan” ini putusan hakim sangat penting sebagai acuan hukum sehingga disebut sebagai *secondary legislature* (Barak, 2006). Selanjutnya Barak mengatakan bahwa menjadikan diri sebagai corong undang-undang terlepas dari apa pun sistem hukum suatu negara, hari ini sudah ketinggalan zaman, karena UU selalu ketinggalan zaman. Sulistyowati Irianto, “*Memaknai Putusan Hakim dari Perspektif Sosio-legal*”, *Kompas*, 4 Juni 2021. Sejalan dengan itu, menurut Shidarta, putusan pengadilan adalah sumber hukum yang sangat kaya informasi, tetapi cenderung diposisikan sekunder dibandingkan dengan peraturan perundangundangan. Hal ini berimbas pada lemahnya perkembangan yurisprudensi di Indonesia akibat dari kurangnya perhatian pada signifikansi putusan-putusan pengadilan dalam rangka menambal kelemahan sumber legislasi dan regulasi. Kehadiran kajian putusan pengadilan di jurnal-jurnal ilmiah seharusnya menjadi stimulus agar perhatian terhadap arti penting putusan-putusan pengadilan ini dapat ditingkatkan. Shidarta, *Putusan Pengadilan sebagai Objek Penulisan Artikel Ilmiah*, *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 5, No. 1 (2022), 105-142, DOI: 10.22437/ujh.5.1.105-142.

dapat secara aktual sesuai dengan peristiwa hukum konkret yang sedang diperiksanya. Fungsi menerjemahkan atau memberi makna inilah yang disebut sebagai penemuan hukum. Dalam melakukan penemuan hukum tersebut, hakim harus tunduk pada metode tertentu, meliputi penafsiran, analogi, penghalusan, dan konstruksi hukum, serta memerhatikan keperluan dan urutan agar dapat menemukan makna yang tepat sehingga tujuan peraturan perundang-undangan dapat tercapai. Makna “menemukan hukum” tidak terbatas pada menemukan makna peraturan perundang-undangan, melainkan meliputi pula makna yang terkandung dalam putusan hakim pada perkara-perkara terdahulu serta menemukan hukum yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian dapat terjadi perluasan pengertian hukum, dari yang semula hanya berlandaskan pada peraturan perundang-undangan menjadi termasuk pula berdasarkan hukum yurisprudensi dan hukum tidak tertulis. Terdapat beberapa faktor mengapa hakim harus melakukan penemuan hukum. Sebagaimana telah dikemukakan di atas, tidak semua peristiwa hukum konkret sesuai dengan aturan. Selanjutnya, seringkali ditemukan norma peraturan perundang-undangan kurang jelas, multi tafsir, bahkan bertentangan satu sama lain. Akibatnya, hakim diharuskan melakukan “pilihan” agar dapat ditemukan hukum yang tepat untuk menyelesaikan masalah secara tepat dan adil. Kewajiban hakim tidak menolak perkara dengan alasan peraturan kurang jelas merupakan alasan berikutnya;

(3) Hakim menciptakan hukum.

Ketika hakim dihadapkan pada suatu perkara, dapat terjadi tidak tersedia aturan ataupun putusan hakim terdahulu yang dapat digunakan sebagai dasar memutus perkara. Dengan demikian terjadi kekosongan hukum, dan pada situasi seperti inilah, hakim harus menciptakan hukum. Bagaimana membedakan antara “menemukan hukum” dan “menciptakan hukum”? Menurut Bagir Manan, “menemukan hukum” adalah “upaya mendapatkan hukum dari suatu hukum yang sudah ada atau mendapatkan hukum di luar peraturan perundang-undangan”. Sedangkan “menciptakan hukum” berangkat dari adanya kekosongan hukum.

Di sisi lain, almarhum Prof. Paulus E. Lotulung, menyatakan dalam penegakan hukum, hakim menegakkan undang-undang, padahal menegakkan hukum tidak semata hanya menegakkan undang-undang. Hukum dibuat tidak semata untuk ditegakkan. Oleh karena putusan hakim tidak dijatuhkan di ruang hampa, melainkan untuk memberikan keadilan, penegakan hukum di samping untuk mewujudkan perlindungan hukum terhadap masyarakat sehingga ada ketertiban hukum, harus juga dapat mewujudkan keadilan. Itu sebabnya, dalam penegakannya, sensitivitas hakim terhadap rasa keadilan harus dipergunakan agar dapat menjembatani antara kepastian hukum dan rasa keadilan tersebut.⁵

Pemahaman umum tentang putusan hakim adalah apa yang dituliskan di lembaran-lembaran kertas, dibaca dan diketuk di persidangan. Tidak banyak diketahui di balik putusan itu ada proses administratif, perdebatan, proses musyawarah, kesepakatan atau perbedaan antar anggota majelis hakim sebelum putusan. Untuk kasus-kasus yang menarik perhatian luas masyarakat atau kasus yang berdampak luas atas perkembangan hukum, sebagian hakim bahkan dilanda pergulatan kemanusiaan dalam pelbagai dimensinya yang mewarnai putusannya.

Proses penyusunan putusan, dari musyawarah antara Majelis Hakim, mengetik putusan, memastikan tidak ada kesalahan pada putusan, penandatanganan putusan, sampai akhirnya putusan diterbitkan, merupakan suatu proses panjang dan membutuhkan sumber daya yang profesional dan tidak sedikit. Selain itu, dalam dunia internasional, terdapat beberapa prinsip dan metode yang mulai diakui berbagai pengadilan dalam membuat putusan, yaitu⁶:

1. Sebuah putusan hakim harus dapat memperjelas siapa audiens yang menjadi target para hakim ketika berkomunikasi lewat putusannya. Apakah diri mereka sendiri, para pihak yang berperkara, sesama hakim, komunitas hukum, atau bahkan masyarakat pada umumnya;

⁵Paulus Effendie Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan* (Jakarta: Salemba Humanika, 2013) hlm. 139.

⁶Asep Nursobah dalam Dio Ashar Wicaksana dkk, *Penelitian Format Putusan Pengadilan Indonesia: Studi Empat Lingkungan Peradilan Di Bawah Mahkamah Agung*, (Depok: Badan Penerbit FHUI, 2020), hlm. 2-3

2. Memanfaatkan sistem informasi terkait pengadilan seperti direktori putusan sebagai bagian dari rujukan penting saat menyusun putusan. Misalnya, dengan merujuk pada putusan pengadilan sebelumnya tanpa harus memuat ulang isinya;
3. Di perkara perdata—termasuk perkara tata usaha negara—sudah mulai disadari pentingnya pedoman untuk menjelaskan duduk perkara dan sikap hakim dalam putusan dengan berfokus pada pihak yang dikalahkan (*LOPP/Losing Party's Position*), sebab pihak yang kalahlah yang pada akhirnya akan mencermati secara detail isi putusan termasuk berbagai argumentasi hakim, sementara pihak yang dimenangkan lebih berfokus pada isi kemenangannya.

B. Indikator Putusan yang Berkualitas.

Setiap putusan yang dijatuhkan oleh hakim harus berdasarkan pertimbangan yang jelas dan cukup. Karena putusan yang tidak memenuhi ketentuan itu dapat dikategorikan sebagai putusan yang tidak cukup pertimbangan⁷. Kewajiban untuk memberikan *motivering* tidak membawa akibat bahwa *motivering* dari hakim itu harus selalu lengkap atau berisi banyak. Menurut J.A. Pontier⁸, sejumlah persyaratan (tuntutan) *motivering* dapat dipandang sebagai syarat-syarat (tuntutan-tuntutan) logikal. Di Belanda, Hoge Raad menentukan bahwa *motivering* itu tidak boleh “bertentangan secara internal”, ini juga dapat menjadi sebuah tuntutan yang berkaitan dengan relasi formal antara berbagai dalil atau antara dalil-dalil dan kesimpulan terkait. Putusan-putusan yang bertentangan secara internal memuat kesalahan-kesalahan penalaran (kerancuan, *fallacy*). Hoge Raad menuntut juga bahwa hakim memperlihatkan bahwa sungguh-sungguh telah dilakukan penalaran; sekedar pemberitahuan atau penyebutan saja sebuah Pasal undang-

⁷“Putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili”. Indonesia, Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman, UU. No. 48 Tahun 2009 (LNRI Tahun 2009 No. 157, TLN No. 5076). Ps. 50 ayat (1).

⁸J.A. Pontier, *Penemuan Hukum*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta dari J.A. Pontier, *Rechtsvinding*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1995, hlm. 49

undang atau dasar hukum adalah bukan penalaran dan juga bukan sebuah keterangan yang adekuat.⁹

Teknik membuat putusan yang baik adalah seni (*art*), bukan sekadar hanya ilmiah (*science*). Karena itu adalah seni, seseorang (hakim) dapat sepanjang hidupnya mengembangkan dan melalui proses belajar senantiasa mengarah naluri keindahannya¹⁰. Lebih lanjut lagi, almarhum Prof. Paulus E. Lotulung menyatakan banyak teori tentang bagaimana mewujudkan putusan hakim yang berkualitas. Namun, bagi pencari keadilan yang mendambakan keadilan hukum terhadap perkaranya pada hakim, putusan hakim yang berkualitas baginya tidak lain hanyalah putusan yang dapat mewujudkan keadilan atau putusan yang mencerminkan rasa keadilan yang dapat dilaksanakan dan dapat diterima atau memuaskan pencari keadilan. Ada dua persoalan dalam hal ini, yaitu bagaimana mewujudkan putusan berkualitas dan bagaimana mewujudkan keadilan hukum dalam putusan¹¹.

Selain teori, sejumlah kebijakan dari lembaga terkait juga membuat indikator atau pedoman untuk menentukan putusan yang berkualitas atau tidak. Misalnya, instruksi MA No. KMA/015/INST/V1/1998 tanggal 1 Juni 1998 menginstruksikan agar para hakim memantapkan profesionalisme dalam mewujudkan peradilan yang berkualitas dengan putusan hakim yang eksekutabel berisikan: (a) *ethos* (integritas); (b) *pathos* (pertimbangan yuridis yang pertama dan utama); (c) filosofis (berintikan rasa keadilan dan kebenaran); (d) sosiologis (sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat); (e) *logos* (diterima dengan akal sehat). Sedangkan, Komisi Yudisial membangun indikator guna menentukan putusan yang masuk dalam kategori baik. Kriteria tersebut terdiri dari beberapa indikator yang terus disempurnakan, namun pada saat ini meliputi¹²:

- (1) Aspek format putusan;
- (2) Aspek pemenuhan hukum acara;

⁹*Ibid*

¹⁰Paulus Effendie Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan* (Jakarta: Salemba Humanika, 2013) hlm. 137.

¹¹*Ibid*, hlm. 132

¹²Binziad Kadafi, *Analisis Putusan untuk Rekomendasi Mutasi Hakim*, dalam *Analisis Putusan Perdata Dokumen Dan Pembuktian* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia Cetakan Pertama, Desember 2024), hlm. xii

- (3) Aspek penerapan hukum;
- (4) Aspek penalaran hukum; dan
- (5) Aspek aksiologi

Aspek format putusan meneliti pencantuman bagian-bagian dari dokumen putusan hingga seberapa banyak kesalahan ketik ditemukan dalam putusan. Aspek pemenuhan hukum acara menyoroti dipenuhinya berbagai elemen penting putusan yang dipersyaratkan oleh hukum acara maupun konvensi praktek yang merefleksikan tahapan-tahapan dalam hukum acara. Aspek penerapan hukum menilai uraian fakta hukum serta unsur-unsur norma hukum yang menjadi dasar, hingga penggunaan yurisprudensi dan doktrin yang memperkaya pertimbangan putusan. Sementara aspek penalaran hukum mengkritisi argumentasi yang dibangun melalui metode penentuan masalah hukum dan penemuan hukum tertentu. Adapun aspek aksiologi menguji faktor-faktor non-yuridis (psikologi, sosial, ekonomi, lingkungan, filosofi) yang dipertimbangkan hakim dalam putusan yang bersangkutan.

C. Beberapa Aspek Putusan Peradilan TUN.

a. Kewajiban Publikasi dan Transparansi Putusan.

Putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum¹³. Dalam perkembangannya, kini pembacaan putusan dilakukan secara elektronik sebagai bagian dari sistem E-Litigasi dalam aplikasi *e-Court* Mahkamah Agung Indonesia yang memungkinkan putusan dibacakan tanpa kehadiran fisik pihak berperkara.

Pasal 26 Perma 7/2022 berbunyi sebagai berikut:¹⁴

- (1) *Putusan/penetapan ditandatangani dengan menggunakan Tanda Tangan Manual oleh Majelis Hakim atau Hakim dan Panitera Sidang;*

¹³Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU. No. 48 Tahun 2009 (LNRI Tahun 2009 No. 157, TLN No. 5076). Ps. 13 ayat (2)

¹⁴Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Administrasi Perkara Dan Persidangan Di Pengadilan Secara Elektronik*, (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 1039)

- (2) *Putusan/penetapan diucapkan oleh Hakim/Hakim Ketua secara elektronik;*
- (3) *Pengucapan putusan/penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), secara hukum dilakukan dengan mengunggah salinan putusan/penetapan ke dalam SIP;¹⁵*
- (4) Pengunggahan salinan putusan/penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), secara hukum telah memenuhi asas sidang terbuka untuk umum.

Melalui sistem *E-court*, pengguna terdaftar dapat mengakses dan mengunduh salinan putusan elektronik yang telah dilengkapi tanda tangan elektronik yang sah, memiliki kekuatan hukum yang sama dengan dokumen cetak, dan dapat diunduh berkali-kali, sehingga proses persidangan menjadi lebih efisien. Dalam praktiknya, putusan/penetapan ditandatangani dengan menggunakan tanda tangan manual oleh Majelis Hakim atau Hakim dan panitera sidang¹⁶. Sedangkan, putusan/penetapan *diucapkan* oleh Hakim/Hakim Ketua secara elektronik. Putusan/penetapan pengadilan diucapkan oleh Hakim Ketua secara elektronik dengan cara Hakim Ketua Majelis menginput amar putusan melalui SIPP yang secara otomatis terkoneksi pada *e-Court* dan mengunggah naskah putusan melalui SIPP yang secara otomatis terpublikasi pada Direktori Putusan. Dalam hal secara sistem terdapat kendala dalam publikasi naskah putusan pada Direktori Putusan melalui SIPP, maka publikasi dilaksanakan dengan cara sinkronisasi pada SIPP oleh admin SIPP. Pengucapan dan pengunggahan putusan/penetapan tersebut dimaksud pada huruf c) dilakukan pada hari dan tanggal yang sama. Majelis Hakim mengucapkan putusan/penetapan sebelum pukul 15.00 waktu setempat dan pengadilan memublikasikan putusan/penetapan tersebut pada hari dan tanggal yang sama melalui SIP. Putusan/penetapan ditandatangani secara manual oleh Majelis Hakim/Hakim dan Panitera Sidang sedangkan salinan Putusan/

¹⁵Sistem Informasi Pengadilan yang selanjutnya disingkat SIP adalah seluruh sistem informasi yang disediakan oleh Mahkamah Agung untuk memberi pelayanan terhadap pencari keadilan yang meliputi administrasi, pelayanan perkara, dan persidangan secara elektronik;

¹⁶Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Militer Dan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor: 200/DJMT/SK.OT1.2/XI/2024 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Administrasi Perkara Dan Persidangan Secara Elektronik Di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara

Penetapan Elektronik ditandatangani oleh Panitera dengan Tanda Tangan Elektronik Tersertifikasi.

2. Putusan dianggap selalu benar sepanjang tidak dinyatakan sebaliknya.

Dalam hukum acara Peradilan TUN dikenal upaya hukum banding, kasasi, dan peninjauan kembali. Sedangkan, dalam hukum acara perdata dikenal upaya hukum biasa yang terdiri dari: perlawanan (*verzet*), banding dan kasasi (*cassatie*) dan upaya hukum luar biasa meliputi peninjauan kembali dan *derden verzet*. Maksud dan tujuan dan tujuan adanya upaya hukum adalah untuk memperbaiki kesalahan, kekeliruan putusan pengadilan tingkat yang lebih rendah oleh pengadilan yang lebih tinggi. Disamping itu upaya hukum juga sebagai kesatuan peradilan. Kesalahan dan kekeliruan merupakan kodrat manusia, termasuk hakim yang mengadili perkara. Menyadari kemungkinan ada kesalahan dan kekeliruan tersebut, maka undang-undang memberikan kesempatan dan sarana bagi para pencari keadilan untuk memperoleh keadilan sesuai dengan tahapan hukum acara yang telah ditentukan.¹⁷

Munculnya *Judex Juris* dan *Judex Factie* juga merupakan konsekuensi dari adanya asas hukum *Res judicata pro veritate habetur* (putusan hakim dianggap benar sampai ada putusan hakim lain yang mengoreksinya). Berdasarkan asas tersebut sepanjang putusan hakim masih dapat dikoreksi oleh hakim yang lebih tinggi. Asas tersebut juga melahirkan upaya hukum perlawanan, banding, kasasi dan peninjauan kembali, bahkan melahirkan gugatan baru. Dari setiap upaya hukum menunjukkan tingkatan peradilan dari tingkat pertama sampai kasasi. Hakim pengadilan tingkat pertama dan banding disebut *Judex Factie*, hakim pada Mahkamah Agung disebut dengan *Judex Juris*.¹⁸

Namun demikian jika dalam putusan terdapat kesalahan yang sifatnya redaksional, berupa kesalahan ketik yang sifatnya bukan substansial, maka dimungkinkan mekanisme *renvoi*. Prosedur *renvoi* dilakukan dengan mencoret redaksi putusan yang keliru kemudian diganti dengan redaksi yang benar. Pada margin kiri putusan yang keliru

¹⁷Abdullah, *Mahkamah Agung: Judex Juris Ataupun Judex Factie, Pengkajian Asas, Teori, Norma dan Praktik, Laporan Penelitian* (Jakarta: Puslitbang Kumdil Mahkamah Agung RI, 2010), hlm. 56

¹⁸*Ibid*, hlm. 24.

tersebut kemudian diberi keterangan tentang adanya perbaikan tersebut dan ditandatangani oleh Majelis Hakim. *Renvoi* sangat dibutuhkan dalam proses perbaikan kesalahan ketik dalam putusan dengan alasan:

- (1) Putusan Hakim dipertanggungjawabkan kepada Tuhan. Hal itu tersurat dari bunyi kepala putusan, yaitu demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Karena dipertanggungjawabkan kepada Tuhan, putusan Hakim harus benar dan pasti.
- (2) Putusan Hakim dipertanggungjawabkan kepada pengadilan yang lebih tinggi, yaitu Pengadilan Tinggi (PT) dan MA. Jika putusan Hakim salah, ada kemungkinan putusan tersebut dibatalkan oleh pengadilan lebih tinggi. Demikian pula jika suatu putusan Hakim tidak dipertimbangkan, merupakan alasan bagi Hakim yang lebih tinggi untuk membatalkan putusan tersebut.
- (3) Putusan Hakim dipertanggungjawabkan kepada para pihak dan masyarakat. Putusan Hakim harus dapat diterima oleh pihak yang berperkara (penggugat dan tergugat dalam perkara perdata dan tata usaha negara); terpidana dan penuntut umum (dalam perkara pidana). Sedapat mungkin putusan Hakim juga dapat diterima masyarakat luas. Jika putusan Hakim salah dan berakibat batal demi hukum, berarti melanggar keadilan masyarakat.
- (4) Putusan Hakim dipertanggungjawabkan kepada ilmu pengetahuan. Suatu putusan Hakim di samping bersifat etis yuridis juga bersifat ilmiah. Artinya, putusan tersebut nantinya akan dianalisis dan dipelajari oleh dunia akademis untuk pengembangan ilmu pengetahuan hukum. Jika suatu putusan Hakim salah ketik, para teoretis hukum akan menilai pembuat putusan bekerja "serampangan". Putusan yang kontroversial atau keluar dari rel hukum, akan membingungkan dan bahkan mengacaukan dunia ilmu hukum. Oleh karena itu, secara teknis, perbaikan kesalahan dalam penulisan redaksi dalam putusan dilakukan dengan mencoret (mencoret) kalimat yang salah dengan dibubuhi tulisan SC (Sah coret), Sah Ganti (SG), Sah Coret Tambah (SCT) yang diparaf oleh panitera pengganti dan Majelis Hakim pada halaman sebelah kiri.¹⁹

¹⁹Dio Ashar Wicaksana dkk, *Penelitian Format Putusan Pengadilan Indonesia: Studi Empat Lingkungan Peradilan Di Bawah Mahkamah Agung*, (Depok: Badan Penerbit FHUI, 2020), hlm. 240-241.

c. Asas *Ne Ultra Petita* Secara Terbatas.

UU Peradilan TUN tidak mengatur secara eksplisit larangan *ultra petita* namun *Buku Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan TUN* menentukan larangan *ultra petita*, namun di sisi lain memberi kemungkinan bagi hakim untuk menerapkan *reformatio in peius*.²⁰ Bagi sebagian pihak, *reformatio in peius* adalah bentuk lain dari penerapan *ultra petita*. Berbeda halnya dengan hukum acara perdata yang memang melarang secara tegas penerapan *ultra petita* berdasarkan ketentuan pasal 189 Rbg/178 HIR ayat (3) serta pasal 67 dan pasal 77 UU Tentang Mahkamah Agung (MA)²¹. Dalam konteks hukum administrasi di Indonesia, larangan *ultra petita* lebih dipengaruhi pandangan hukum acara perdata. Hal ini tidak terlepas dari fakta sejarah bahwa hukum acara yang digunakan pada Peradilan TUN sebagian besar bersumber dari ketentuan-ketentuan hukum acara yang digunakan pada Peradilan Umum untuk perkara perdata yang kemudian dilebur dengan hukum acara Peradilan TUN. Dengan demikian larangan *ultra petita* dalam hukum acara Peradilan TUN menggunakan logika konkordansi dari hukum acara Perdata, bukan asli dari hukum acara Peradilan TUN sendiri. Artinya, UU Peradilan TUN tidak secara eksplisit melarang *ultra petita* sebaliknya secara implisit berdasarkan penafsiran pasal 67

²⁰Mahkamah Agung, *Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Edisi 2009, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2009), hlm. 82

²¹Pasal 67

“Permohonan peninjauan kembali putusan perkara perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan hanya berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. ...
- b. ...
- c. apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut;
- d. dst...”

Pasal 77

“Dalam pemeriksaan peninjauan kembali perkara yang diputus oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Agama atau oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, digunakan hukum acara peninjauan kembali yang tercantum dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 75”.

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Mahkamah Agung, UU No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung* (LN Tahun 1985 No. 73; TLN Tahun 1985 No. 3316) sebagaimana telah diubah terakhir dengan *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung* (LN Tahun 2009 No. 3, TLN No. 4958)

dan 77 UU MA, penerapan *ultra petita* menjadi suatu alasan hukum bagi pengajuan upaya hukum luar biasa peninjauan kembali apabila hakim mengabulkan tuntutan melebihi apa yang dimohonkan oleh Penggugat/Pemohon. Penerapan *ultra petita* berkaitan dalam wilayah penemuan hukum sebagai suatu *necessary evil* dalam rangka menerjemahkan asas *dominus litis* yang tidak bisa tidak dilakukan dalam rangka penegakan keadilan substantif²².

D. Perbedaan Putusan dan Penetapan Dalam Hukum Acara Peradilan TUN.

UU Peradilan TUN membedakan dua istilah dari produk pengadilan yakni *penetapan* dan *putusan*, meskipun tidak secara jelas perbedaan maksud kedua istilah ini namun dalam praktik dapat dikatakan istilah putusan mengacu kepada apa yang dimaksud sebagai *vonnis* sebagai produk yudisial berkarakter eksternal sedangkan istilah penetapan mengacu kepada produk keputusan administratif yang berkarakter eksternal-internal, dengan kata lain konsep penetapan disini identik dengan pengertian *beschikking* dalam hukum administrasi.

Pasal 117 ayat (1) UU Peradilan TUN berbunyi sebagai berikut:

1. Dalam memeriksa dan memutus perkara, hakim harus bertanggung jawab atas penetapan dan putusan yang dibuatnya;
2. Penetapan dan putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memuat pertimbangan hukum hakim yang didasarkan pada alasan dan dasar hukum yang tepat dan benar.”
3. Dst...

²²Paling tidak secara singkat dapat dikelompokan bahwa terdapat tiga kelompok peradilan administrasi dalam penerapan *ultra petita*. Kelompok pertama yang lunak atau tidak melarang *ultra petita* seperti dipraktekan negara-negara Skandinavia. Kelompok kedua atau kelompok moderat seperti Prancis dan Indonesia (hukum acara Peradilan TUN tidak mengatur secara eksplisit larangan *ultra petita*). Kelompok ketiga atau kelompok kontra adalah negara-negara yang secara eksplisit melarang *ultra petita* seperti dicontohkan Jerman dan Belanda. Enrico Simanjuntak, *Berbagai Aspek Larangan Ultra Petita Dalam Konteks Hukum Acara Peradilan TUN*, makalah tidak dipublikasikan (2018).

Selanjutnya Pasal 113 UU Peradilan TUN berbunyi sebagai berikut:

1. *Putusan Pengadilan yang bukan putusan akhir meskipun diucapkan dalam sidang, tidak dibuat sebagai putusan tersendiri melainkan hanya dicantumkan dalam berita acara sidang.*²³
2. Dst...

Dari uraian di atas, pembuat UU Peradilan TUN membedakan antara putusan dan penetapan. Sejalan dengan itu, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 2/1991 menggariskan bahwa “*Setiap tindakan prosedural persidangan dituangkan dalam bentuk “Penetapan” kecuali putusan akhir yang harus berkepala putusan*”²⁴.

Berdasarkan ketentuan UU Peradilan TUN dan praktiknya, selama proses persidangan berlangsung, selain mengeluarkan putusan akhir atau putusan sela, Ketua Pengadilan atau Hakim Ketua Majelis Hakim dapat menerbitkan produk-produk penetapan seperti:

- a. Penetapan Ketua PTUN terkait permohonan perkara prodeo;
- b. Penetapan Ketua PTUN terkait permohonan acara cepat;
- c. Penetapan Ketua PTUN tentang lolos dismissal;
- d. Penetapan Ketua PTUN tentang penunjukan Majelis Hakim;
- e. Penetapan Hakim Ketua Majelis Tentang Penetapan Pemeriksaan Persiapan;
- f. Penetapan Hakim Ketua Majelis Tentang Hari Sidang Terbuka untuk Umum;
- g. Penetapan Pemeriksaan Persiapan;
- h. Penetapan *Court Calendar*;
- i. Dsb.

²³Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU. No. 51 Tahun 2009 (LN Tahun 2009 No. 160, TLN No. 5079), Ps. 113 ayat (1)

²⁴Bandingkan dengan ketentuan Pasal 124 UU Peradilan TUN yang berbunyi: “*Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bukan putusan akhir hanya dapat dimohonkan pemeriksaan banding bersama-sama dengan putusan akhir*”.

E. Putusan Sementara dan Putusan Akhir Dalam Proses Persidangan

Pada dasarnya setiap putusan pengadilan dapat dikelompokkan dalam dua kelompok besar yakni pertama *putusan sela* dan *putusan akhir*. Pada dasarnya putusan sela merupakan putusan sementara atau putusan antara dan dimaksudkan untuk memperlancar pemeriksaan perkara sampai sebelum diterbitkannya *putusan akhir*. Dengan kata lain, sebelum menjatuhkan putusan akhir, ada kalanya hakim lebih dahulu harus mengambil putusan mengenai suatu masalah yang menyangkut jalannya pemeriksaan terhadap perkara yang akan atau sedang diperiksanya itu. Dalam hal yang demikian, maka hakim dapat menjatuhkan putusan yang bersifat sementara, dan bukan merupakan putusan akhir, atau dalam praktik putusan ini lebih dikenal dengan istilah putusan sela. Sebagaimana pihak menyamakan putusan sela dengan putusan provisi. Misalnya, hukum acara MK, menggunakan istilah putusan provisi sebagai padanan putusan sela.²⁵ Dalam kepustakaan hukum acara perdata, putusan badan peradilan dapat dibedakan atas putusan sela (*tiïssen vonnis*) dan putusan akhir (*eind vonnis*)²⁶. Namun menurut Harifin M. Tumpa, putusan provisi berbeda artinya dengan putusan sela, karena putusan provisi mempunyai sifat dapat dieksekusi²⁷.

Walaupun dalam praktik hukum acara Peradilan TUN, dikenal "Putusan Sela" namun UU Peradilan TUN tidak menggunakan istilah tersebut, kecuali dalam penjelasan Pasal 83 ayat (1) dan (2) UU Peradilan TUN yakni dalam penjelasan dikabulkannya permohonan pihak ketiga dalam suatu perkara untuk dituangkan dalam "putusan sela" di berita acara sidang²⁸.

²⁵M. Ali Safa'at dkk, "*Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*" (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal & Mahkamah Konstitusi, 2019), hlm. 87.

²⁶Dalam teori dan praktik hukum acara perdata, putusan sela dapat dikualifikasikan dalam beberapa macam putusan, antara lain putusan *preparatoir*, putusan *interlocutoir*, putusan *incidenteel*, dan yang terakhir putusan *provisioneel*. Selain itu dikenal juga putusan *provisioneel* yakni putusan yang berisi tindakan sementara menunggu sampai putusan akhir mengenai pokok perkara dijatuhkan.

²⁷Harifin A. Tumpa. *Menguak Roh Keadilan Dalam Putusan Hakim Perdata* (C.V. Tanjung Agung, 2012), hlm. 117.

²⁸Dalam praktik hukum acara Peradilan TUN, putusan sela ini tidak dibuat terlampir dalam berita acara sidang namun sebagai putusan tersendiri di luar putusan akhir pengadilan. Istilah putusan sela ini pun kadang dimaksudkan sebagai suatu penetapan.

Selain itu, secara historis istilah "Putusan Sela" diadopsi hukum acara Peradilan TUN yakni ketika MA memberikan petunjuk bagi pengadilan tinggi atau MA dalam menyikapi pihak ketiga yang ditolak oleh pengadilan tingkat pertama sedangkan intervensi pihak ketiga tersebut mengajukan banding/kasasi, padahal Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung berpendapat bahwa intervensi tersebut layak untuk dikabulkan, maka dalam isu hukum seperti itu menurut Mahkamah Agung dapat ditempuh 2 (dua) cara yakni:

- (a) Pengadilan Tinggi mengambil putusan sela sebelum memutus pokok perkara dengan memerintahkan kepada Pengadilan yang bersangkutan untuk melakukan pemeriksaan hal-hal relevan dengan perkara (intervensi) tersebut. Setelah hasil pemeriksaan tersebut diterima Pengadilan Tinggi baru diambil putusan akhir mengenai perkara oleh Pengadilan Tinggi;
- (b) Pengadilan Tinggi dapat melakukan pemeriksaan sendiri dan mengambil putusan akhir pokok perkara²⁹.

Selanjutnya, istilah "penetapan" dan "putusan sela" ini digunakan bersamaan oleh MA dalam memberikan petunjuk terkait intervensi yakni agar "sebaiknya sebelum Hakim mengeluarkan penetapan dalam putusan selanya yang bermaksud menarik pihak ketiga atas inisiatif Hakim perlu yang bersangkutan dipanggil lebih dahulu dan diberi penjelasan-penjelasan apakah ia bersedia masuk dalam perkara yang sedang diperiksa". Ditolak atau dikabulkannya permohonan intervensi tersebut menurut Mahkamah Agung harus dituangkan dalam putusan sela yang dicantumkan dalam berita acara sidang seperti ketentuan pasal 83 ayat (2) UU Peradilan TUN.³⁰

Dalam konteks hukum acara Peradilan TUN, putusan sementara atau putusan sela dimaksud meliputi antara lain:

- (a) Putusan penundaan (*schorsing*)³¹;
- (b) Putusan atas permohonan intervensi;³²

²⁹Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Juklak No. 051/Td./TUN/III/1992.

³⁰Juklak No. 224/Td.TUN/X/1993

³¹Lihat pasal 67 UU Peradilan TUN

³²Lihat Pasal 83 UU Peradilan TUN.

- (c) Putusan Sela *judex jurist* yang memerintahkan *judex facti* agar membuka kembali persidangan guna memeriksa pokok perkara yang berkaitan dengan hal-hal tertentu.³³
- (d) Dsb.

F. Musyawarah Hakim dan Pembacaan Putusan

Tahapan persidangan terakhir sebelum memasuki acara pembacaan putusan adalah kesimpulan dari para pihak yang bersengketa. Setelah kesimpulan disampaikan oleh para pihak selanjutnya majelis hakim melakukan musyawarah sebagai langkah untuk merumuskan putusan terhadap perkara yang diadili. Terkecuali untuk acara cepat, tidak dilakukan musyawarah majelis karena perkara diperiksa oleh hakim tunggal.

³³Putusan Sela No. 154 K/TUN/2012 Rachel Tiawan Simbolon melawan Bupati Dairi. Sejalan dengan itu, dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. 7 Tahun 2012 Tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar MA Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, terdapat satu permasalahan hukum yang disikapi MA sebagai berikut yakni dalam hal MA memerintahkan kepada pengadilan tingkat pertama untuk membuka persidangan kembali dan memutus pokok sengketa, apakah harus di format dalam bentuk putusan sela atau putusan akhir ? Bagaimana jika diputus dalam bentuk putusan sela, apakah perlu ditambah amar yang memerintahkan agar berkas dikirimkan kembali ke MA. Apabila hal ini dilakukan apakah MA tidak menyimpangi asas peradilan dua tingkat ? Terhadap putusan pengadilan tingkat pertama tersebut, pihak-pihak yang berperkara mengajukan upaya hukum banding, apakah berkas dikirim ke pengadilan banding atau dikirim ke MA sesuai amar putusan sela ? Atas permasalahan hukum tersebut MA menjawab agar prosedur penyelesaian perkaranya efektif, dalam hal MA memerintahkan kepada pengadilan tingkat pertama untuk membuka persidangan kembali dan memutus pokok sengketa, hendaknya di format dalam bentuk putusan akhir tanpa disertai perintah kepada pengadilan pengaju untuk mengirimkan kembali berkas perkaranya ke MA.

- a. Apabila ternyata terlanjur di format dalam bentuk putusan sela dan ditambah amar “memerintahkan untuk mengirimkan kembali berkas ke MA”, idealnya putusan terhadap pokok perkara juga harus diperiksa oleh pengadilan tingkat banding (ic. PT.TUN) sehingga hal ini tidak melanggar asas pemeriksaan peradilan dua tingkat;
- b. Apabila terhadap pokok perkara yang telah diputus oleh pengadilan tingkat pertama diajukan permohonan banding, maka MA mengembalikan berkasnya ke PTUN yang bersangkutan dengan surat biasa (tanpa putusan sela) guna diproses dari segi administrasinya sesuai hukum acara terhadap upaya hukum banding yang menyangkut pokok perkaranya tersebut.

Proses musyawarah majelis hakim (*courting deliberation*) dipimpin oleh Hakim Ketua Majelis (*presiding judge*) dan dilaksanakan secara tertutup dan rahasia (*closed and confidential*). Dalam permusyawaratan setiap hakim menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis (*advisblaad*) terhadap perkara yang sedang diperiksa yang akan menjadi dasar penyusunan putusan. Putusan sedapat mungkin diperoleh berdasarkan hasil permufakatan bulat (*a unanimous decision*). Namun, apabila musyawarah Majelis Hakim tidak tercapai suatu kesepakatan (*split decision*), musyawarah ditunda sampai dengan musyawarah berikutnya. Dan apabila dalam musyawarah berikutnya tidak tercapai permufakatan bulat yang dilakukan dengan sungguh-sungguh, putusan diambil dengan suara terbanyak (*majority decision*). Jika dalam permusyawaratan tersebut tidak dapat diambil dengan suara terbanyak, maka suara terakhir Hakim ketua Majelis (*presiding judge*) yang menentukan. Sedangkan, pendapat hakim yang berbeda (*dissenting judge*) wajib dimuat dalam putusan. Pendapat berbeda terdiri dari dua yaitu dalam arti berbeda dalam hal pertimbangan maupun amar putusan, maka pendapat seperti dikenal sebagai *dissenting opinion*. Sedangkan apabila perbedaan hanya menyangkut pertimbangan hukum, namun sependapat dengan isi amar putusan, maka pendapat seperti ini dikenal sebagai *concurring opinion*. Baik *dissenting opinion* atau *concurring opinion* tersebut harus termuat dalam putusan, dan bagaimana format penyajiannya telah diatur dalam keputusan Ketua MA³⁴.

Selanjutnya, putusan Pengadilan dapat diucapkan pada hari dan tanggal yang sama dengan pada saat putusan hasil musyawarah majelis Hakim disepakati, atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak. Putusan Pengadilan harus diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum³⁵. Ketika hakim ketua sidang selesai mengucapkan putusan, persisnya amar putusan dan bagian terakhir putusan, selanjutnya ditanyakan kepada para pihak tentang putusan

³⁴Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 359/KMA/SK/XII/2022 tentang *Template* dan Pedoman Penulisan Putusan/Penetapan Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding pada Empat Lingkungan Peradilan di Bawah Mahkamah Agung.

³⁵Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU. No. 51 Tahun 2009 (LN Tahun 2009 No. 160, TLN No. 5079), Ps. 76 ayat (6) jo. Ps. 13 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman 2009.

tersebut apakah pada pokoknya sudah dimengerti secara prinsip. Selanjutnya disampaikan juga tentang hak-hak hukum para pihak atas putusan yang sudah dibacakan. Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak tidak hadir pada saat putusan Pengadilan diucapkan, atas perintah Hakim ketua sidang salinan putusan disampaikan dengan surat tercatat kepada yang bersangkutan.

Pengadilan wajib menyampaikan salinan putusan kepada para pihak dalam jangka waktu paling lambat 14 (*empat belas*) hari kerja sejak putusan diucapkan³⁶. Hal ini sejalan dengan putusan MK No. 17/PUU-IX/2011, yang menentukan secara definitif batas waktu penyerahan salinan putusan kepada para pihak yang berperkara. Hal ini disebabkan oleh dikabulkannya permohonan pembatalan norma Pasal 109 ayat (3) UU Peradilan TUN dan 51A ayat (2) UU 51/2009, dengan pertimbangan antara lain sebagai berikut:

*“Menimbang bahwa pemohon mendalilkan Pasal 109 ayat (3) UU Peradilan TUN bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 109 ayat (3) Undang-Undang a quo secara substansial telah berubah dengan adanya Pasal 51A ayat (2) UU 51 Tahun 2009 yang menyatakan, “Pengadilan wajib menyampaikan salinan putusan kepada para pihak dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak putusan diucapkan”, walaupun Pasal 109 ayat (3) UU Peradilan TUN secara formil tidak diubah. Bahwa oleh karena Pasal 109 ayat (3) UU Peradilan TUN tidak diubah sedangkan Pasal 51A ayat (2) UU 51 Tahun 2009 secara substansi telah mengatur secara berbeda maka jika kedua Pasal ini dipertahankan maka akan menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Apabila Pasal 109 ayat (3) UU PTUN tetap diberlakukan maka ketentuan Pasal 51A ayat (2) UU 51 Tahun 2009 tidak akan ada artinya. Untuk menghindari ketidakpastian hukum tersebut maka diberlakukan asas *lex posteriori derogat lex priori* (*anteriori*). Artinya, Pasal 109 ayat (3) UU PTUN sebagai *lex posteriori* yang telah ada lebih dahulu dinyatakan tidak berlaku dengan adanya ketentuan baru Pasal 51A ayat (2) UU 51 Tahun 2009 sebagai *lex priori* (*anteriori*).*

³⁶Dalam pemeriksaan acara cepat, hakim tunggal yang memutus perkara berhalangan menandatangani, putusan ditandatangani oleh ketua Pengadilan. Bilamana hakim anggota majelis berhalangan menandatangani, putusan ditandatangani oleh Hakim Ketua Majelis dengan menyatakan berhalangannya hakim anggota.

G. Sistematika Putusan Peradilan TUN

Perbedaan lain antara putusan dengan penetapan adalah UU Peradilan TUN menentukan secara limitatif syarat minimal yang harus dimuat dalam suatu putusan sedangkan UU Peradilan TUN tidak mengatur bagaimana format dan bentuk penetapan ini. Menurut UU Peradilan TUN, putusan Pengadilan harus memuat³⁷:

- a. Kepala putusan yang berbunyi: "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa";
- b. nama, jabatan, kewarganegaraan, tempat kediaman, atau tempat kedudukan para pihak yang bersengketa;
- c. ringkasan gugatan dan jawaban tergugat yang jelas;
- d. pertimbangan dan penilaian setiap bukti yang diajukan dan hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa itu diperiksa;
- e. alasan hukum yang menjadi dasar putusan;
- f. amar putusan tentang sengketa dan biaya perkara;
- g. hari, tanggal putusan, nama Hakim yang memutus, nama Panitera, serta keterangan tentang hadir atau tidak hadirnya para pihak.

Tidak dipenuhinya salah satu ketentuan sebagaimana di atas dapat menyebabkan batalnya putusan Pengadilan³⁸. Selain itu, untuk keperluan pemeriksaan, Hakim Ketua Sidang membuka sidang dan menyatakannya terbuka untuk umum. Tidak dipenuhinya ketentuan ini dapat menyebabkan batalnya putusan demi hukum³⁹.

Ketentuan Pasal 109 ayat (1) UU Peradilan TUN tersebut di atas mengandung makna agar setiap putusan (akhir) di Peradilan TUN memperhatikan kesatuan hukum (*rechtseenheid*) sehingga secara yuridis formal memudahkan pengawasan bagi pengadilan yang kedudukannya lebih tinggi dari pengadilan terdahulu yang memutuskan suatu perkara.

³⁷Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU. No. 51 Tahun 2009 (LN Tahun 2009 No. 160, TLN No. 5079), Ps. 109 ayat (1).

³⁸Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU. No. 51 Tahun 2009 (LN Tahun 2009 No. 160, TLN No. 5079), Ps. 109 ayat (2).

³⁹Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU. No. 51 Tahun 2009 (LN Tahun 2009 No. 160, TLN No. 5079), Ps. 70 ayat (1) dan (2).

Di sisi lain, ketentuan pasal 109 sebagaimana dimaksud di atas, pada dasarnya hanya mengatur mengenai format putusan Peradilan TUN pada tingkat pertama saja, sebagaimana tersurat pada bagian huruf c yang berbunyi “*ringkasan gugatan dan jawaban tergugat yang jelas*”, padahal pada tingkat banding, para pihak dalam perkara tersebut tidak disebut dengan sebutan penggugat dan tergugat lagi melainkan pembanding dan terbanding, selain itu gugatan dan jawaban dalam tingkat pertama diganti dengan sebutan memori banding dan kontra memori banding.

Walaupun demikian, UU Peradilan TUN tetap menyatakan bahwa ketentuan mengenai hal-hal yang sekurang-kurangnya harus dimuat dalam putusan tersebut juga turut berlaku pada putusan tingkat banding, hal ini dikarenakan, di dalam Pasal 109 UU Peradilan TUN yang mengatur mengenai hal-hal yang harus dimuat dalam putusan tersebut, digunakan kata pengadilan sebagai petunjuk pengadilan mana saja yang harus memperhatikan ketentuan mengenai muatan itu sendiri. Sedangkan, di dalam UU Peradilan TUN, kata pengadilan memiliki definisi Pengadilan TUN dan/atau Pengadilan Tinggi TUN. Oleh karenanya, Pengadilan Tinggi TUN dalam mengeluarkan putusan tingkat banding juga harus memerhatikan norma tersebut⁴⁰.

Demikian juga, Mahkamah Agung menginterpretasikan bahwa ketentuan Pasal 109 UU Peradilan TUN terkait muatan putusan Peradilan TUN di atas hanya berlaku untuk peradilan tingkat pertama. Hal tersebut diutarakan dalam konsiderans menimbang huruf d Peraturan Mahkamah Agung Nomor 9 Tahun 2017 tentang Format (*Template*) dan Pedoman Penulisan Putusan/Penetapan Mahkamah Agung. Perma tersebut diterbitkan untuk mengisi kekosongan hukum format (*template*) putusan/penetapan—salah satunya di lingkungan peradilan TUN—di tingkat kasasi dan peninjauan kembali.

Selanjutnya, apabila ditelaah lebih seksama, hal-hal yang harus dimuat di dalam putusan Peradilan TUN tersebut di atas merupakan intisari dari tiga kelompok besar dari isi suatu putusan yakni kelompok pertama terdiri dari identitas para pihak yang bersengketa; kelompok kedua menyangkut duduk sengketa; dan kelompok ketiga menyangkut

⁴⁰Lihat lebih lanjut Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 359/KMA/SK/XII/2022 tentang Template dan Pedoman Penulisan Putusan/Penetapan Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding pada Empat Lingkungan Peradilan di Bawah Mahkamah Agung.

pertimbangan hukum (*ratio deinceindi*). Pada kelompok pertama diuraikan tentang identitas para pihak yang bersengketa maupun kuasanya, sedangkan dalam kelompok kedua diuraikan tentang duduk permasalahan yang disengketakan oleh para pihak yang memuat gugatan, jawaban, replik, duplik, kesimpulan para pihak. Selanjutnya kelompok ketiga terdiri dari dua sub bagian, yakni bagian pertama tentang formalitas perkara dan yang kedua tentang substansi perkara (pokok perkara).

Dalam formalitas perkara diuraikan tentang kewenangan pengadilan (kompetensi absolut dan kompetensi relatif), kepentingan penggugat, batas waktu pengajuan gugatan. Selain itu, apabila tergugat mengajukan eksepsi-eksepsi maka harus dipertimbangkan di dalam bagian formalitas perkara ini. Sedangkan, dalam pokok perkara diuraikan tentang inti permasalahan hukum yang disengketakan yakni sesungguhnya tentang apakah benar objek sengketa melanggar peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Tolak ukur untuk menilai apakah suatu keputusan TUN dan/atau tindakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau AAUPB adalah dikaji dari aspek kewenangan, prosedur dan substansi.

Sebelum menilai pokok sengketa dan mengkualifisir apakah objek sengketa dikeluarkan cacat yuridis secara kewenangan, prosedur dan substansi, maka terlebih dahulu fakta-fakta hukum hukum dikonstatir oleh hakim, setelah itu ketentuan-ketentuan hukum yang relevan diterapkan oleh hakim terhadap peristiwa tersebut. Selanjutnya, dari proses penalaran hukum, dapat diketahui apakah fakta tidak sesuai atau sudah sesuai dengan aturan hukum atau tidak. Jika dari proses penalaran nampak bahwa fakta sudah sesuai aturan, baik dari aspek kewenangan, prosedur dan substansi, maka objek sengketa sah (*rechtmatic*)⁴¹.

⁴¹Makin kompleks suatu fakta yang diungkapkan pada suatu perkara (*penumbral case*), maka makin besar bobot dan porsi pertimbangan fakta itu harus diberikan oleh hakim di dalam putusannya. Alasannya adalah karena fakta yang kompleks akan membuka banyak kemungkinan di dalam penstrukturannya, sehingga para hakim mungkin akan menghadapi kesulitan dalam meyakini realitas yang sebenarnya di lapangan. Seringkali majelis terbebani untuk menilai sangat banyak alat bukti, baik dari segi jenis maupun jumlahnya, sehingga proses persidangan mungkin berjalan lebih panjang dan alot. Kompleksitas fakta ini menunjuk pada perbedaan perspektif dari pengemuka fakta terkait, yang pada gilirannya bepeluang pula untuk “membelah” pertimbangan fakta dari anggota majelis hakim. Hal ini

Sebaliknya jika menurut Hakim/Majelis Hakim, Tergugat tidak berwenang untuk menerbitkan surat keputusan atau melakukan tindakan, maka Hakim/Majelis Hakim akan menyatakan tidak sah surat keputusan dan/atau tindakan yang menjadi objek sengketa. Jika Tergugat berwenang menerbitkan surat keputusan atau melakukan tindakan objek sengketa, namun didalam substansi atau prosedurnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka Hakim/Majelis Hakim akan menyatakan batal surat keputusan dan/atau tindakan objek sengketa.

Dengan demikian, hakim Peradilan TUN di dalam memeriksa dan memutus suatu perkara senantiasa harus berpegang pada 2 (*dua*) hal pokok yaitu:

- (1) Hukum formil (*procedural law*) yaitu ketentuan-ketentuan yang mengatur tata cara memeriksa dan mengadili suatu perkara.

Pertimbangan mengenai formalitas menggugat atau formalitas gugatan (dengan eksepsi ataupun tanpa eksepsi), antara lain terdiri dari: (i) Kompetensi relatif pengadilan (Pasal 50 dan 51); (ii) Kompetensi absolut Peradilan TUN (Pasal 47 jo. Pasal 1 angka 1,9 dan 10, Pasal 2, Pasal 49; (iii) Tenggang waktu mengajukan gugatan (Pasal 55); (iv) Kepentingan mengajukan gugatan (Pasal 53); (v) Gugatan prematur (Pasal 3 ayat (3); (vi) Dapat dipertimbangkan dengan adanya eksepsi maupun tanpa adanya eksepsi; (vii) Peraturan yang diterapkan lebih dominan hukum formil (hukum acara); (viii) Hasil (*output*) pertimbangan dapat berupa: gugatan tidak diterima (*niet ontvankelijke verklaring*). Dalam perkara permohonan demikian juga halnya namun disesuaikan dengan ketentuan Perma yang terkait dengannya;

- (2) Hukum materil (*substantive law*), yaitu hukum yang mengatur akibat hukum dari suatu hubungan hukum atau suatu peristiwa hukum.

terjadi karena fakta-fakta tersebut mengamanatkan pertimbangan-pertimbangan partikularistik, yang memberi diskresi bagi hakim untuk memberikan penilaian yang tidak harus sama. Shidarta, “*Penerapan Aspek Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis dalam Pertimbangan Putusan Hakim*”, dalam Komisi Yudisial, *Bunga Rampai Memotret Pertimbangan Putusan Hakim Dari Berbagai Perspektif* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia Cetakan Pertama, Oktober 2024), hlm. 15.

Hukum materil yang diterapkan oleh Hakim tidak hanya berdasar hukum tertulis (*written laws*) seperti peraturan perundang-undangan, tetapi juga hukum tidak tertulis (*unwritten laws*) yang timbul dan berkembang di tengah-tengah masyarakat. UU Kekuasaan Kehakiman mewajibkan Hakim untuk menggali nilai-nilai hukum yang hidup dan tumbuh di tengah-tengah masyarakat. Dalam bagian “*Tentang Pertimbangan Hukum*” hakim akan mempertimbangkan apakah perkara masuk ke pokok sengketa atau tidak, apabila masuk ke pertimbangan pokok sengketa, hakim Peradilan TUN akan menguji keabsahan keputusan dan/atau tindakan obyek sengketa (*rechtmatigheids toetsing*);

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan pula bahwa seorang Hakim (Peradilan TUN) yang memeriksa dan mengadili suatu perkara dalam menegakan hukum dan keadilan, tidak boleh meninggalkan keadilan prosedural dan keadilan substansial. Hakim tidak boleh langsung memasuki pokok masalah (hukum materil) sebelum melalui koridor hukum acara. Apabila Hakim akan menerobos hukum acara, maka ia harus terlebih dahulu mempertimbangkannya dengan melakukan pelenturan hukum acara yang akan diterobos tersebut. Apabila hukum acara tidak bisa dilenturkan dengan interpretasi, konstruksi hukum, atau penghalusan hukum maka seorang hakim tidak mungkin memasuki hukum materil (keadilan substantif). Hakim harus sangat berhati-hati untuk melakukan penyimpangan hukum acara, karena sesungguhnya di dalam hukum acara itu sendiri terkandung kepastian hukum yang mengandung keadilan. Keadilan substantif adalah sangat perlu untuk ditegakkan akan tetapi hakim tidak bisa dengan gegabah menggunakannya, karena kadang-kadang hal tersebut hanya digunakan sebagai dalih subyektif mensiasati relativitas nilai-nilai keadilan.

H. Sifat Amar Putusan dan Akibat Hukum Putusan.

Macam-macam putusan Peradilan TUN menurut pasal 97 ayat (7) sebagai berikut:

(a) Gugatan ditolak

Menolak gugatan berarti mempertahankan objek sengketa (keputusan dan/atau tindakan) sebagaimana adanya sebelum adanya gugatan. Dengan kata lain, gugatan ditolak mengandung arti

bahwa objek sengketa terbukti tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik;

(b) Gugatan dikabulkan

Gugatan dikabulkan mengandung arti bahwa objek sengketa terbukti bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam hal gugatan dikabulkan, baik sebagian atau seluruhnya, maka dalam putusan pengadilan ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat TUN yang mengeluarkan Keputusan (dan/atau Tindakan) TUN. Kewajiban tersebut berupa:

- a. pencabutan Keputusan TUN yang bersangkutan; atau
- b. pencabutan Keputusan TUN yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan TUN yang baru; atau
- c. penerbitan Keputusan TUN dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 UU Peradilan TUN⁴².

Kewajiban tersebut dapat disertai pembebanan ganti rugi. Dalam hal putusan Pengadilan menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban mencabut/menerbitkan keputusan, dapat disertai pemberian rehabilitasi.

(c) Gugatan Tidak Diterima

Tidak menerima gugatan berarti gugatan tidak memenuhi syarat-syarat formal yang ditentukan hukum acara. Dengan kata lain, putusan belum memasuki pokok sengketa. Dalam teori dan praktik, terdapat berbagai ragam cacat formil yang menjadi dasar bagi hakim untuk menyatakan gugatan tidak dapat diterima, antara lain sebagai berikut:

- (1) Pihak yang mengajukan gugatan adalah kuasa yang tidak didukung oleh surat kuasa khusus yang memenuhi syarat atau ketentuan yang berlaku;
- (2) Gugatan tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 56 UU Peradilan TUN

⁴²Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU. No. 51 Tahun 2009 (LN Tahun 2009 No. 160, TLN No. 5079), Ps. 97 ayat 9.

- (3) Gugatan tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pasal 63 ayat (2) huruf (a) UU Peradilan TUN.
- (4) Gugatan tidak memenuhi syarat kepentingan (*legal standing*);
- (5) Gugatan masih prematur misalnya diajukan belum waktunya karena belum menempuh upaya administratif terlebih dahulu;
- (6) Gugatan daluwarsa atau sudah lewat waktunya;
- (7) Gugatan yang diajukan mengandung unsur *ne bis in idem*;
- (8) Dsb.

Dalam sengketa proses Pemilu, jika Penggugat tidak dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan yang kurang sempurna paling lama 3 (*tiga*) hari sejak gugatan di register pengadilan, maka majelis hakim memberikan putusan menyatakan gugatan tidak dapat diterima⁴³.

(d) Gugatan gugur

Gugatan gugur apabila Penggugat tidak hadir dua kali berturut-turut sejak sidang pertama dan kedua meskipun sudah dipanggil secara patut atau tidak hadir tanpa alasan yang sah secara hukum.

(e) Gugatan dicabut.

Sampai sebelum putusan akan dibacakan, penggugat dapat mencabut sewaktu-waktu gugatannya. Namun bedanya apabila proses persidangan masih di tahap pemeriksaan persiapan, pencabutan gugatan tidak perlu persetujuan Tergugat (dan/atau Tergugat II Intervensi) sebaliknya jika persidangan sudah selesai pemeriksaan persiapan, maka gugatan hanya bisa dicabut dengan persetujuan Tergugat (dan/atau Tergugat II Intervensi). Dalam praktik jika gugatan dicabut, maka dituangkan dalam bentuk penetapan, bukan putusan.

Apabila gugatan (Para) Penggugat dikabulkan—baik sebagian atau seluruhnya—maka dari segi sifatnya terdapat tiga kemungkinan sifat putusannya yakni sebagai berikut.

⁴³Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Perma No. 5 Tahun 2017, (Berita Negara RI Tahun 2017 No. 1442), Ps. 6 ayat (2) dan (3).

- a. Putusan yang bersifat pernyataan (*declaratoir*)
Putusan yang hanya menegaskan (mengafirmasi) suatu keadaan hukum yang sah, misalnya menyatakan apa yang menjadi hukum dari suatu norma keputusan.
- b. Putusan yang bersifat menciptakan keadaan hukum baru (*constitutief*).
Putusan yang dalam amar putusan hakim menyatakan batal atau tidak sah suatu keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan tersebut tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat;
- c. Putusan yang bersifat pembebanan (*condemnatoir*).
Sifat *condemnatoir* suatu putusan contohnya adalah manakala tergugat diwajibkan (diperintahkan) untuk mencabut dan/atau sekaligus diwajibkan untuk menerbitkan keputusan baru selain dihukum membayar biaya perkara⁴⁴.

Jika putusan dikabulkan—baik sebagian atau seluruhnya—ketiga sifat amar dan akibat putusan sebagaimana dimaksud di atas seharusnya secara *mutatis mutandis* terkandung dalam amar putusan yakni secara bersamaan bersifat *declaratoir*, *constitutief*, dan *condemnatoir*.⁴⁵ Dengan kata lain, putusan yang bersifat *condemnatoir* merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari amar *declaratoir* atau *constitutief*. Dapat dikatakan bahwa amar *condemnatoir* adalah *accessoir* dari amar *declaratoir* atau *constitutief*, karena amar tersebut tidak dapat berdiri sendiri tanpa didahului amar *declaratoir* atau *constitutief* yang menyatakan bagaimana keadaan atau hubungan hukum di antara para pihak. Sehingga, amar *declaratoir* merupakan *conditio sine quo non* atau merupakan syarat mutlak untuk menjatuhkan putusan *condemnatoir*, dan penempatan amar *declaratoir* atau *constitutief* dalam putusan yang bersangkutan harus ditempatkan mendahului amar *condemnatoir*. Dengan demikian tidak akan mungkin ada amar putusan yang bersifat *condemnatoir* tanpa ada amar putusan sebelumnya yang bersifat *declaratief* atau *constitutief*.

⁴⁴Bandingkan dengan W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Filosofi, Teori dan Praktik* (Yogyakarta: Kanisius, 2023), hlm. 244-245.

⁴⁵Bandingkan dengan sifat putusan Mahkamah Konstitusi dalam M. Ali Safa'at dkk, *"Hukum Acara Mahkamah Konstitusi"* (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal & Mahkamah Konstitusi, 2019), hlm. 90.

Ditinjau dari segi kekuatan putusan, maka terdapat tiga macam kekuatan yang terdapat pada putusan hakim, yaitu sebagai berikut⁴⁶:

a. Kekuatan mengikat (*bindende kracht*);

Putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap, tidak dapat digunakan upaya hukum lagi atau telah pasti (*resjudicata pro veritate habetur*) memiliki kekuatan mengikat. Putusan hakim di Peradilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijde*) memiliki kekuatan hukum mengikat bukan hanya bagi pihak berperkara tetapi pihak lain diluar yang berperkara (*erga omnes*). Apa yang telah diputus oleh hakim tidak boleh lagi diajukan kembali kepada hakim di masa yang akan datang.

b. Kekuatan eksekutorial (*executorial kracht*).

Putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), pada umumnya dapat dijalankan, sehingga disebut telah memiliki kekuatan eksekutorial. Menurut Prof. Sudikno yang memberi kekuatan eksekutorial pada putusan hakim adalah kepala putusan yang berbunyi: “*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*”.⁴⁷

c. Kekuatan pembuktian (*beweijzende kracht*).

Kekuatan pembuktian putusan pengadilan itu sejajar dengan akta autentik, sehingga selalu diakui kebenarannya sepanjang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*)

⁴⁶ Riawan, *Op. Cit.*, hlm. 245-246

⁴⁷ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Kedua, (Yogyakarta: Liberty, 1985), hal. 172

BAB 11

UPAYA HUKUM

A. Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Sarana Penyelesaian Hukum

Keberadaan peradilan administrasi dilatarbelakangi dari adanya asas legalitas bahwa setiap keputusan dan tindakan pemerintahan harus didasarkan pada hukum yang berlaku. Apabila terdapat Keputusan atau tindakan pemerintahan yang salah atau tidak cermat, maka terdapat fungsi koreksi melalui Upaya hukum di pengadilan. Pada sisi ini, maka Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) hadir sebagai salah satu lembaga yudikatif yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman), yang menyatakan bahwa:

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dalam kaitan ini, Peratun masuk dalam pilar kekuasaan kehakiman dan memiliki peran yang penting untuk menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, memberikan perlindungan hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang serta selaras antara pemerintah dengan masyarakat.¹

Jika menelisik kewenangan atau kompetensi yang dimiliki oleh Peratun dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara (TUN), terdapat 2 (dua) kompetensi yang mendasari, yaitu kompetensi absolut dan kompetensi relatif. Kompetensi absolut merupakan kewenangan pengadilan dalam mengadili suatu perkara yang sesuai dengan objek, materi atau pokok sengketa. Sedangkan kompetensi relatif merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pengadilan dalam menyelesaikan perkara berdasarkan pada tempat/domisili para pihak yang bersengketa atau didasarkan pada objek sengketa berada. Dengan kata lain, kompetensi relatif merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pengadilan dalam mengadili suatu perkara didasarkan pada wilayah hukumnya (yurisdiksi) yang dimilikinya.² Adapun kompetensi absolut suatu pengadilan merupakan kewenangan yang dimilikinya untuk mengadili suatu perkara menurut objek atau materi atau pokok sengketa.

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) menegaskan bahwa yang menjadi obyek sengketa dalam Peratun ialah KTUN (*Beschikking*) yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat TUN dalam hal ini perbuatan yang bersifat formil. Sedangkan perbuatan yang dilakukan oleh Badan/Pejabat TUN lainnya baik yang berupa perbuatan materiil (*material daad*) maupun penerbitan peraturan (*regeling*) masing-masing merupakan kewenangan peradilan Umum dan Mahkamah Agung.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) menciptakan perluasan kewenangan absolut dalam Peratun. UU AP memberikan perluasan makna “keputusan” yang menjadi objek sengketa di Pengadilan Tata

¹Paulus Effendi Lotulung, (2013), *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Jakarta: Salemba Humanika, Hlm. 9

²S. F. Marbun, (2003), *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, Hlm. 59

Usaha Negara (PTUN). Dalam Pasal 87 UU AP menegaskan bahwa KTUN harus dimaknai sebagai:

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat TUN di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Perluasan kompetensi absolut memberikan suatu penegasan akan pemenuhan hak dan perlindungan hukum bagi warga negara atas objek sengketa di Peratun yang diperluas, dan berimplikasi hukum penyelesaian dalam ranah administrasi yang terus berkembang. Dalam kaitan ini, UU AP telah memperluas *access to justice* bagi pencari keadilan dengan cara membuka “ruang-ruang hampa”³ dan hakim sebagai figur sentral untuk membuka diri akan perubahan dan memberikan akses keadilan bagi pencari keadilan.

Secara praktis, terdapat 3 (tiga) aspek yang mendasari pola penyelesaian hukum dalam Peratun, **Pertama**, Perjenjangan penyelesaian sengketa. Kewenangan dalam penyelesaian sengketa TUN dilakukan secara berjenjang melalui upaya administratif dan upaya hukum. Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (Perma No. 6 Tahun 2018) menyatakan bahwa:

- (1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif.
- (2) Pengadilan memeriksa, memutus dan menyelesaikan gugatan sengketa administrasi pemerintahan menurut ketentuan hukum acara yang berlaku di Pengadilan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

³Tri Cahya Indra Permana, (2016), *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Genta Press, Hlm. 75

Dalam kaitan ini, upaya administratif dimaknai sebagai proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkan keputusan dan/atau tindakan yang merugikan. Hal inilah yang menekankan upaya administratif sebagai mekanisme penyelesaian sengketa yang dilakukan di luar pengadilan, yakni melalui permohonan pembatalan atau perubahan terhadap KTUN atau tindakan pemerintahan kepada instansi atau atasan pejabat yang mengeluarkan Keputusan/tindakan tersebut. Upaya ini dapat berupa keberatan maupun banding administratif, atau bentuk lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dasarnya. Tujuan dari upaya administratif adalah agar sengketa dapat diselesaikan secara internal yang merefleksikan *primum remedium* dalam lingkup penyelesaian persoalan hukum administrasi sebelum dibawa ke ranah yudisial. Upaya administratif menjadi syarat wajib (*mandatory*) sebelum dapat diajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), terutama bila hal tersebut diatur secara tegas dalam undang-undang sektoral.

Apabila seluruh prosedur administratif telah dilakukan dan hasilnya tidak memuaskan, baru kemudian pihak yang dirugikan dapat melanjutkan ke tahap berikutnya, yaitu mengajukan gugatan ke PTUN.⁴ Gugatan tersebut diajukan terhadap KTUN atau tindakan pemerintahan yang dianggap melanggar hak-hak perorangan atau badan hukum. Pengajuan gugatan ke Peratun dilakukan dengan maksud untuk meminta pembatalan terhadap KTUN yang merugikan serta untuk mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan sewenang-wenang pejabat atau badan pemerintahan. Dalam praktiknya, gugatan Peratun akan diperiksa dan diputus oleh majelis hakim yang memeriksa aspek formal dan material dari keputusan atau tindakan pemerintahan yang disengketakan.⁵

Secara umum, penjenjangan penyelesaian sengketa TUN dapat dilakukan sebagai berikut:

⁴*Ibid*, Hlm. 48-49.

⁵*Ibid* Hlm 49

jelas dan logis, sehingga tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir), logis dan mempunyai daya prediktabilitas. Kepastian hukum dimaknai sebagai keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.⁷

Menurut Jan Michiel Otto, terdapat kemungkinan bahwa kepastian hukum terjadi dalam situasi tertentu⁸, apabila:

- a) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- b) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- c) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- d) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- e) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kondisi tersebut selaras dengan pandangan Gustav Radbruch bahwa kepastian hukum akan memiliki makna jika hukum berfungsi sebagai peraturan yang ditaati.⁹ Kepastian hukum inilah yang menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian hukum yang sesungguhnya adalah bila peraturan perundang-undangan dapat dijalankan sesuai dengan prinsip dan norma hukum.¹⁰ Mendasari hal tersebut, maka kepastian hukum

⁷Samudra Putra, Nurainun, & Kristoforus Laga Kleden, “Asas Kepastian Hukum dalam Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Berbentuk Peraturan Lembaga Negara dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 16, No. 1, 2022, Hlm. 89.

⁸Soeroso, (20012) *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm. 112.

⁹R. Tony Prayogo, “Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang “, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.13, No. 2, 2016, Hlm. 194

¹⁰*Ibid*, Hlm. 194

dalam hukum administrasi menjadi salah satu prinsip dalam Asas umum peradilan yang baik atau *algemene beginselen van behoorlijk rechtspraak* yang harus dimiliki oleh peradilan, khususnya Peratun. Kepastian hukum dan juga penerapan AUPB dalam Peratun berkorelasi dengan keberlakuan putusan Peratun yang bersifat *erga omnes*, bahwa putusan tersebut tidak hanya terikat pada para pihak yang bersengketa saja melainkan para pihak lain yang terkait di luar pihak yang bersengketa. Kepastian hukum dan penerapan AUPB menjadi titik krusial dan panentu yang menciptakan putusan Peratun diterapkan sesuai tujuannya.

Ketiga, perlindungan hukum dalam pelaksanaan tugas pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Konflik dan perbedaan kepentingan mewarnai dinamika hubungan antara kedua pihak tersebut. Oleh karena itu, untuk memberikan kepastian hukum terhadap penyelesaian sengketa, maka terhadap pejabat administrasi negara dan warga masyarakat diberikan perlindungan hukum bagi keduanya agar tidak terjadi hal-hal yang dapat merugikan kepentingan kedua pihak tersebut.

Perlindungan hukum yang diberikan kepada warga masyarakat dalam bentuk perlindungan terhadap warga masyarakat terhadap perbuatan sewenang-wenang dari pejabat administrasi negara dalam bentuk pemberian upaya hukum untuk menggugat tindakan sewenang-wenang tersebut melalui berbagai jalur hukum yang ada, baik melalui Peratun maupun peradilan umum (perdata dan pidana). Perlindungan hukum tersebut diberikan untuk menjamin agar hak-hak asasi warga masyarakat tidak dilanggar dan kepentingannya tidak dirugikan oleh tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara. Sedangkan perlindungan hukum terhadap pejabat administrasi negara diberikan agar dalam melaksanakan tugas pemerintahannya sehari-hari, pejabat tersebut tidak mengalami hambatan teknis dan kegiatan pemerintahan yang dilakukannya dapat berjalan terus. Perlindungan hukum kepada pejabat administrasi negara diberikan selama pejabat tersebut dalam melakukan tindakan serta membuat keputusan berada dalam koridor hukum yang ada.

Ketiga aspek yang mendasari pola penyelesaian hukum dalam Peratun memberikan gambaran bahwa Peratun tidak hanya menguji keputusan administratif, tetapi juga memiliki wewenang untuk menguji tindakan pejabat pemerintahan. Dari perspektif perlindungan hukum, masyarakat diberikan ruang untuk mencari keadilan atas tindakan

pemerintah yang tidak memenuhi syarat, baik karena cacat prosedur, cacat substansi, atau dilakukan oleh pihak yang tidak berwenang.

B. Memaknai Upaya Hukum

Indonesia adalah negara hukum, dan untuk mewujudkan tata kehidupan tersebut diperlukan sarana hukum untuk menegakkan keadilan. Dalam konteks administrasi pemerintahan, keberadaan negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas dan harus dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam implementasinya, Indonesia memiliki badan peradilan yang merdeka dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman guna menegakkan hukum dan keadilan. Sebagai negara hukum, wajib adanya jaminan bagi administrasi negara sebagai alat perlengkapan negara untuk dapat menjalankan urusan pemerintahan dan warga negara memiliki hak dan kewajiban mendapatkan jaminan perlindungan. Untuk mengontrol kekuasaan eksekutif tersebut diperlukan lembaga yudikatif/peradilan.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, lembaga peradilan, termasuk Mahkamah Agung, memiliki pengaruh yang signifikan dalam sistem hukum Indonesia karena putusan yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan pada hakikatnya akan mencakup semua hukum yang tertulis melalui proses pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*).¹¹ Hal ini menegaskan bahwa proses pembentukan hukum yang baik dalam bentuk putusan harus menampilkan sisi yang berkeadilan dan diterima para pihak. Ketika tergugat dan penggugat menyatakan bahwa mereka telah menerima putusan yang telah dikirimkan dan dalam jangka waktu tersebut tidak ada upaya hukum yang dilakukan, maka putusan tersebut telah memiliki kekuatan hukum yang tetap.¹² Oleh karena itulah dibentuk Peraturan sebagai sarana perlindungan hukum atas kesewenang-wenangan Badan/Pejabat TUN dituntut untuk dapat menciptakan putusan yang berkeadilan. Dalam kaitan ini putusan hakim menjadi aspek penting

¹¹Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, (1999), *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengantar Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Bandung:Alumni, Hlm. 99.

¹²Ali Abdullah M., (2014), *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, Jakarta:Prenadamedia Group Hlm. 159.

dalam penyelesaian sengketa agar setiap orang dapat menuntut agar setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi menurut hukum.¹³ Namun demikian, tidak semua putusan dirasa memberikan keadilan, karenanya setiap orang yang bersengketa, termasuk sengketa TUN wajib menggunakan peradilan yang sesuai dengan hukum yang ada di Indonesia dalam setiap tahap penyelesaiannya.¹⁴ Ada kalanya dengan keluarnya suatu putusan akhir pengadilan, sengketa antara penggugat dan tergugat itu belum juga berakhir. Karena salah satu pihak atau kedua-duanya masih merasa belum puas dengan putusan yang bersangkutan, lalu menggunakan haknya dengan menempuh suatu sarana hukum guna melawan putusan pengadilan tersebut.¹⁵ Hal inilah yang menegaskan upaya hukum melalui pengadilan dijadikan sebagai hak dari pihak yang tidak menerima putusan pengadilan, yang berupa perlawanan atau banding atau kasasi atau hak untuk mengajukan permohonan peninjauan kembali dalam hal menuntut cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pentingnya keberadaan dari upaya hukum dimaknai sebagai bentuk tindakan dari salah satu pihak yang berperkara untuk memohonkan pembatalan putusan-putusan yang dimintakan upaya hukum itu, karena tidak puas atas putusan dimaksud.¹⁶ Muara dari upaya hukum adalah terpenuhinya keadilan yang dengan cara meninjau ulang dan memperbaiki kekeliruan putusan pengadilan, baik melalui upaya hukum biasa maupun upaya hukum luar biasa. Tujuannya adalah memastikan bahwa putusan yang dijatuhkan sesuai dengan hukum dan fakta, serta memberikan kesempatan bagi pihak yang tidak puas untuk memperjuangkan hak-haknya. Penegasan ini menempatkan upaya hukum sebagai upaya yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada seseorang atau badan hukum untuk hal tertentu dalam melawan putusan hakim sebagai tempat bagi pihak-pihak yang tidak

¹³Frans Magnis Suseno, (2016), *Etika Politik*, Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, Hlm. 79

¹⁴A'An Efendi, (2016), *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta:Sinar Grafika Hlm. 275.

¹⁵Indroharto, (1994), *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan Hlm. 222.

¹⁶Darwan Prinst, (1995), *Strategi Menangani Perkara Tata Usaha Negara*, Bandung:Citra Aditya Bhakti Hlm, 214

puas dengan putusan hakim yang dianggap tidak sesuai dengan apa yang diinginkan, tidak memenuhi rasa keadilan. Dalam upaya hukum inilah terdapat aspek kepastian, keadilan dan kemanfaatan putusan sebagai akses penentu kualitas dari putusan.

C. Jenis Upaya Hukum

Upaya hukum terbagi ke dalam 2 (dua) jenis yaitu:

1. Upaya hukum biasa.

Dalam hukum acara Peratun, upaya hukum biasa dimaknai sebagai upaya di bidang hukum yang digunakan untuk putusan yang belum berkekuatan hukum tetap. Hal ini dimaksudkan untuk memperbaiki adanya kekeliruan di dalam putusan pengadilan, sehingga perlu dilakukan dengan upaya hukum. Upaya hukum pada dasarnya membuka kesempatan terhadap setiap putusan selama tenggang waktu yang ditentukan masih dapat dilakukan upaya tersebut, dan jika tidak diajukan hingga lewat tenggang waktu yang ditentukan maka pihak yang memiliki kepentingan sudah tidak dapat mengajukan lagi upaya hukum tersebut. Upaya hukum ini terbagi menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu:

- a. Gugatan-Perlawanan-terhadap-penetapan-tidak lolos *dismissal process*
- b. Banding
- c. Kasasi

2. Upaya Hukum Luar Biasa

Upaya hukum luar biasa yang dapat diajukan terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap atau pasti. Putusan yang telah berkekuatan hukum tetap pada dasarnya tidak mungkin lagi dapat diubah, bahkan oleh pengadilan yang lebih tinggi. Tetapi dengan adanya alasan-alasan tertentu yang dimuat di dalam Undang-Undang, putusan tersebut tetap dapat dilakukan upaya hukum luar biasa untuk dapat memperbaiki sepanjang mengenai kekeliruannya. Upaya hukum ini terbagi menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu:

- a. Perlawanan pihak ketiga
- b. Peninjauan Kembali
- c. Kasasi Demi Kepentingan Hukum

1. Upaya Hukum Biasa

a. Gugatan-Perlawanan Terhadap Penetapan Tidak Lolos *Dismissal Process*

Pada prosedur-*dismissal*-terdapat-penetapan-Ketua-Pengadilan-atas gugatan-tidak-diterima/tidak-berdasar. Jika gugatan lolos *dismissal process*, maka-gugatan-tersebut-akan-diproses dan diperiksa-dengan hukum acara biasa dan jika-tidak-diterima-akan-dikeluarkan-penetapan Ketua Pengadilan disertai pertimbangan-pertimbangan berupa:

- a. pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Pengadilan;
- b. syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberi tahu dan diperingatkan;
- c. gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak;
- d. apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat; dan
- e. gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

Terhadap penetapan ini, pihak-pihak yang keberatan dapat mengajukan gugatan perlawanan. Upaya hukum dalam bentuk perlawanan ini disidangkan dengan acara pemeriksaan singkat, yaitu adanya perlawanan ke pengadilan terhadap penetapan *dismissal*. Menurut Pasal 62 ayat (3) huruf a UU Peratun, penggugat dapat mengajukan upaya hukum perlawanan ke pengadilan dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah penetapan *dismissal*. Jika penggugat mengajukan perlawanan, maka perlawanan tersebut diajukan dengan mengikuti ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 UU Peratun. Dengan demikian, penggugat yang mengajukan perlawanan sama halnya dengan penggugat ketika mengajukan gugatan.

Perlawanan diperiksa dengan acara singkat yaitu acara pemeriksaan yang tidak akan memakan waktu seperti dalam acara biasa, karena dalam acara perlawanan itu hanya akan dibuktikan mengenai kebenaran-kebenaran dalil-dalil perlawanan pelawan, sementara pokok perkara belum diperiksa sama sekali.

Terhadap putusan pelawan ini tidak dapat diajukan upaya hukum, akan tetapi pengugat/pelawan dapat mengajukan gugatan baru. Mengingat tidak dapat dilakukan upaya hukum, Mahkamah Agung memberikan beberapa petunjuk sebagai berikut:

- a. Yang memeriksa gugatan perlawanan adalah Majelis Hakim.
- b. Pemeriksaan gugatan perlawanan oleh Majelis Hakim tanpa terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan persiapan.
- c. Dalam memeriksa gugatan perlawanan setidak-tidaknya baik Pengugat atau Pelawan maupun Tergugat atau Terlawan didengar dalam persidangan tanpa memeriksa pokok gugatan seperti memeriksa bukti-bukti, saksi-saksi, ahli dan sebagainya.
- d. Terhadap putusan gugatan perlawanan tidak tersedia upaya hukum apapun, baik upaya hukum biasa maupun upaya hukum luar biasa.
- e. Dalam hal pihak pelawan mengajukan permohonan banding atau upaya hukum lainnya, maka panitera berkewajiban membuat akta penolakan banding.

Dalam hal perlawanan dibenarkan oleh pengadilan, maka penetapan ketua pengadilan tersebut di atas menjadi gugur demi hukum (*ex lege*) dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus, dan diselesaikan menurut acara biasa. Sebaliknya apabila perlawanan di tolak, maka penetapan Ketua Pengadilan yang diputus dalam rapat permusyawaratan itu menjadi tetap berlaku.

Mendasarkan pada hal diatas, maka penetapan *dismissal* berupa penetapan oleh Ketua Pengadilan yang menyatakan gugatan yang diajukan Penggugat tidak diterima atau tidak berdasar akan mempunyai kekuatan hukum tetap, karena tidak ada upaya hukum yang dapat dipergunakan oleh penggugat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (5) UU Peratun.

Bentuk akhir dari penyelesaian gugatan perlawanan terhadap penetapan *dismissal* tersebut, disebutkan berupa putusan dan bukan penetapan, karena Pasal 62 ayat (6) UU Peratun dengan tegas menentukan: "Terhadap putusan mengenai perlawanan itu tidak dapat digunakan upaya hukum".

b. Banding

Upaya hukum banding diperiksa oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dan dilakukan terhadap putusan pengadilan yang masih belum memiliki kekuatan hukum tetap. Berdasarkan Pasal 122 UU Peratun, yang dapat mengajukan permohonan banding adalah penggugat atau tergugat. Adapun menurut Pasal 83 ayat 3 UU Peratun dinyatakan bahwa dalam hal adanya intervensi dari pihak ketiga yang permohonannya dikabulkan sebagai penggugat intervensi, juga dapat mengajukan permohonan di tingkat banding.

Dalam Pasal 122 UU Peratun, disebutkan bahwa terhadap putusan TUN dapat dimintakan pemeriksaan banding oleh penggugat atau tergugat kepada PTTUN. Dengan demikian, upaya hukum ini diberikan kepada kedua belah pihak, karena pasal ini menekankan pada keberimbangan hukum dengan memberikan keadilan yang sama kepada para pihak yang bersengketa.

Mengenai tenggang waktu upaya hukum banding adalah 14 (empat belas) hari setelah putusan pengadilan itu diberitahukan kepada mereka secara sah. Pasal 123 ayat (1) UU Peratun juga menentukan: "Permohonan pemeriksaan banding diajukan secara tertulis oleh pemohon atau kuasanya yang khusus dikuasakan untuk itu kepada PTUN yang menjatuhkan putusan tersebut dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan pengadilan itu diberitahukan kepadanya secara sah". Dengan demikian, apabila sampai tenggang waktu tersebut berakhir ternyata pihak yang dikalahkan tidak menggunakan hak-nya untuk mengajukan hukum banding ini, maka pihak yang dikalahkan tersebut berarti telah menerima putusan hakim PTUN tersebut.

Hal yang mendasari diselenggarakannya proses peradilan dalam 2 (dua) tingkat dilatarbelakangi pemikiran bahwa putusan pengadilan tingkat pertama itu belum tentu sudah memenuhi kepastian hukum dan/atau rasa keadilan dari para pihak pencari keadilan. Oleh karena itu perlu dimungkinkan pemeriksaan ulang oleh pengadilan yang lebih tinggi, yakni, pengadilan tinggi atau yang juga dikenal dengan pengadilan tingkat banding. Namun, perlu kiranya dikemukakan juga bahwa tidak semua putusan PTUN dapat dimintakan upaya hukum banding. Adapun putusan PTUN yang tidak dapat dimintakan upaya hukum banding berupa:

1. Penetapan Ketua PTUN mengenai permohonan untuk berperkara dengan cuma-cuma berdasarkan Pasal 61 ayat (2) UU Peratun adalah putusan yang diambil di tingkat pertama dan terakhir, sehingga tidak dimungkinkan adanya upaya hukum banding, khususnya jika permohonan itu ditolak.
2. Penetapan *dismissal* dari Ketua PTUN berdasarkan Pasal 62 ayat (3) huruf a UU Peratun tidak dapat diajukan banding, upaya hukum yang dapat diajukan adalah perlawanan.
3. Putusan PTUN terhadap perlawanan yang diajukan oleh penggugat atas penetapan *dismissal* berdasarkan Pasal 62 ayat (6) UU Peratun tidak dapat diajukan banding.
4. Putusan pengadilan mengenai gugatan perlawanan pihak ketiga sebelum pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan tetap berdasarkan Pasal 118 ayat (2) berlaku ketentuan Pasal 62 dan Pasal 63 UU Peratun, sehingga terhadap putusan tersebut tidak tersedia upaya hukum banding.
5. Putusan PTUN sebagai pengadilan tingkat pertama yang sudah tidak dapat dilawan atau dimintakan pemeriksaan banding lagi, misalnya dalam sengketa proses pemilihan umum.

Selanjutnya dalam Pasal 127 ayat (1) UU Peratun menentukan bahwa PTTUN memeriksa dan memutus perkara banding dengan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang hakim. Menurut Indroharto pemeriksaan di tingkat banding sifatnya devolutif, artinya seluruh pemeriksaan perkara dipindahkan dan diulang oleh PTUN.¹⁷ Yang diperiksa dalam pemeriksaan tingkat banding hanya berkas perkara, yang dikirimkan oleh Panitera PTUN, berupa surat gugatan, jawaban, replik, duplik, kesimpulan, memori banding dan/atau kontrak memori banding, alat-alat bukti, salinan putusan PTUN, berita acara sidang, serta surat-surat lain yang bersangkutan dengan berkas perkara. Namun kondisi tersebut dapat dikesampingkan ketika:

- a. PTTUN berpendapat bahwa pemeriksaan PTUN kurang lengkap, PTTUN tersebut dapat mengadakan sidang tersendiri untuk mengadakan pemeriksaan tambahan atau memerintahkan PTUN yang bersangkutan melaksanakan tambahan tersebut.

¹⁷Indroharto, (1994), *Op.cit*, Hlm. 202.

- b. terhadap putusan PTUN yang menyatakan tidak berwenang memeriksa perkara yang diajukan kepadanya, sedang PTUN berpendapat lain, maka PTTUN tersebut dapat memeriksa dan memutus sendiri perkara itu atau memerintahkan PTUN yang bersangkutan memeriksa dan memutuskan.

Setelah pemeriksaan di tingkat banding selesai dan telah diputus oleh PTTUN yang bersangkutan, maka Panitera PTTUN dalam waktu 30 (tiga puluh) hari mengirimkan salinan putusan tersebut beserta surat-surat pemeriksaan dan surat-surat lain kepada PTUN yang memutus dalam perkara tingkat pertama, dan selanjutnya meneruskan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Namun, apabila permohonan banding dicabut oleh yang mengajukan banding, maka pencabutan permohonan banding tersebut dapat dilakukan sebelum permohonan tersebut diputus oleh PTTUN dan dalam hal permohonan pemeriksaan banding telah dicabut, tidak dapat diajukan lagi meskipun jangka waktu untuk mengajukan permohonan banding belum lampau.

c. Kasasi

Istilah kasasi berasal dari bahasa Perancis *cassation* atau perkataan *casser* yang mempunyai arti memecahkan atau membatalkan. Dasar hukum untuk mengajukan kasasi terhadap putusan PTTUN diatur dalam pasal 131 UU Peratun yaitu putusan yang dijatuhkan pada tingkat terakhir pengadilan dapat diajukan permohonan pemeriksaan kasasi ke mahkamah agung. Dan dalam acara pemeriksaan kasasi tersebut dilakukan menurut ketentuan di dalam pasal 55 ayat 1 Undang-Undang nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Terhadap putusan pengadilan tingkat banding dapat dilakukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung RI. Adapun pemeriksaan di tingkat kasasi diatur dalam Pasal 113 UU Peratun yang menentukan bahwa pemeriksaan tingkat terakhir di PTTUN dapat dimohonkan pemeriksaan kasasi kepada Mahkamah Agung.

Permohonan kasasi ke Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 131 UU Peratun harus memenuhi beberapa alasan, antara lain:

1. Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang.
2. Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku.

3. Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh perundang-undangan.

Jika diperhatikan, mengenai ketentuan pemeriksaan di tingkat kasasi, di dalam Pasal 131 ayat (2) UU Peratun menunjuk Pasal 55 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung UU MA), artinya bahwa pemeriksaan di tingkat kasasi untuk perkara yang diputus oleh pengadilan di lingkungan Peratun, dilakukan menurut Pasal 55 ayat (1) UU MA.

Dalam kaitan ini, permohonan kasasi wajib menyampaikan memori kasasi dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari terhitung sejak permohonan kasasi menyatakan kasasi atas putusan sebelumnya. Atas memori kasasi tersebut, termohon kasasi dapat mengajukan kontra memori kasasi dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari terhitung sejak ia menerima memori kasasi. Demikian pula terhadap pemeriksaan atas permohonan kasasi tersebut dilakukan menurut Pasal 55 UU MA yang menentukan:

”Pemeriksaan kasasi untuk perkara yang diputus, oleh pengadilan di Lingkungan Pengadilan Agama atau oleh pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dilakukan menurut ketentuan ini”

Mengingat ketentuan Pasal 55 UU MA, maka demikian juga terhadap ketiga peradilan lainnya, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, dan Peradilan Militer, maka Peratun juga bermuara pada Mahkamah Agung.

Menurut Pasal 131 ayat (1) UU Peratun, putusan yang dapat diperiksa di tingkat kasasi adalah ”putusan tingkat terakhir pengadilan”. Yang dimaksud dengan ”putusan tingkat terakhir pengadilan” tersebut adalah putusan PTTUN, karena di lingkungan Peratun hanya dikenal 2 (dua) tingkatan pengadilan, yaitu PTUN sebagai Pengadilan Tingkat Pertama dan PTTUN sebagai Pengadilan Tingkat Banding, sedang Mahkamah Agung sendiri bukan pengadilan Tingkat Banding Kedua. Mengenai mekanisme permohonan kasasi dapat dilihat pada Pasal 43, Pasal 46, dan Pasal 47

Pasal 43:

- (1) Permohonan kasasi dapat diajukan hanya jika pemohon terhadap perkaranya telah menggunakan upaya hukum banding kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.

(2) Permohonan kasasi dapat diajukan hanya satu kali.

Pasal 46:

- (1) Permohonan kasasi dalam perkara perdata disampaikan secara tertulis atau lisan melalui panitera pengadilan tingkat pertama yang telah memutus perkaranya, dalam tenggang waktu 14 hari sesudah putusan atau penetapan pengadilan yang dimaksudkan diberitahukan kepada pemohon.
- (2) Apabila dalam tenggang waktu 14 hari tersebut telah lewat tanpa ada permohonan kasasi yang diajukan oleh pihak berperkara, maka pihak yang berperkara dianggap telah menerima putusan.
- (3) Setelah pemohon membayar biaya perkara, panitera tersebut ayat (1) mencatat permohonan kasasi dalam buku daftar, dan pada hari itu juga memuat akta permohonan kasasi yang dilampirkan pada berkas perkara.
- (4) Selambat-lambatnya dalam waktu tujuh hari setelah permohonan kasasi terdaftar, panitera pengadilan dalam tingkat pertama yang memutus perkara tersebut memberitahukan secara tertulis mengenai permohonan itu kepada pihak lawan.

Pasal 47:

- (1) Dalam pengajuan permohonan kasasi pemohon wajib menyampaikan pula memori kasasi yang memuat alasan-alasannya, dalam tenggang waktu 14 hari setelah permohonan yang dimaksud dicatat dalam buku daftar.
- (2) Panitera pengadilan yang memutus perkara dalam tingkat pertama memberitahukan tanda terima atas penerimaan memori kasasi dan menyampaikan salinan memori kasasi tersebut kepada para pihak lawan dalam perkara yang dimaksud dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari.

Terdapat pula kekhususan untuk menentukan KTUN yang berupa keputusan pejabat daerah dapat atau tidak dapat diajukan kasasi, maka dapat digunakan kriteria sebagai berikut:

- a. Tidak dapat diajukan kasasi adalah apabila keputusan pejabat daerah yang materi muatannya sebagai pelaksana desentralisasi wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Kewenangan

desentralisasi biasanya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah (Perda).

- b. Dapat diajukan kasasi apabila keputusan pejabat daerah yang materi muatannya sebagai pelaksana dekonsentrasi wewenang yang dalam melaksanakan wewenang pemerintah pusat.
- c. Dapat diajukan kasasi apabila keputusan pejabat daerah dalam rangka tugas perbantuan (*medebewind*).
- d. Harus dikirim ke Mahkamah Agung apabila keputusan pejabat daerah yang jangkauan berlakunya masuk dalam wilayah abu-abu (*gray area*). Dalam hal ini Mahkamah Agung menentukan perkaranya dapat atau tidak diajukan kasasi. Untuk menentukan keputusan pejabat daerah masuk dalam wilayah abu-abu (*gray area*):-
 1. Keputusan pejabat daerah tersebut sebagai pelaksana desentralisasi, tetapi jangkauan berlakunya meluas sampai kewenangan pemerintah pusat atau kewenangan pemerintah daerah yang lain oleh akibat:
 - a. tumpang tindih kewenangan (*locus materiae*) antara kewenangan pemerintah pusat dengan kewenangan pemerintah daerah lain nya atau sebaliknya;
 - b. terdapat urusan pemerintahan di bidang-bidang tertentu yang diurus secara bersama-sama yang bersifat lintas sektoral (antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau antara provinsi dan/atau antara kabupaten/kota).
 2. Keputusan pejabat daerah yang bersifat deviratif (turunan) dan peraturan yang berlaku secara nasional, sehingga jangkauan berlakunya KTUN tersebut tidak terbatas dalam wilayah daerah yang bersangkutan, akan tetapi sudah keluar wilayah daerah tersebut dan masih ada kaitan dengan peraturan yang bersifat nasional.

Berdasarkan Surat Edaran-Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 disebutkan secara tegas bahwa sengketa tentang pengangkatan dan/atau pemberhentian perangkat desa, termasuk jenis sengketa yang terkena pembatasan Kasasi berdasarkan Pasal 45A ayat (2) huruf c Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah.

2. Upaya Hukum Luar Biasa

a. Perlawanan pihak ketiga

Pasal 118 UU Peratun menciptakan suatu sarana perlindungan hukum yang memberi hak kepada pihak ketiga untuk mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan PTUN yang telah mempunyai kekuatan tetap. Yang dimaksud pihak ketiga ini tentunya terbatas pada orang atau badan hukum perdata, bukan yang berstatus sebagai badan atau pejabat/jabatan TUN.

Perlawanan pihak ketiga adalah perlawanan yang dilakukan oleh pihak ketiga yang tidak ikut serta pada saat proses pemeriksaan sengketa berdasarkan pasal 83 UU Peratun, dan dengan dilaksanakannya putusan tersebut dapat mengajukan perlawanan karena dikhawatirkan akan merugikan kepentingannya. Perlawanan tersebut hanya dapat diajukan terhadap putusan saat sebelum dilaksanakannya putusan tersebut dan diajukan pada pengadilan tingkat pertama yang mengadili sengketa tersebut, perlawanan disertai dengan alasan-alasan yang kemudian dengan adanya perlawanan tersebut ditundanya putusan.

Dasar yang dapat digunakan pihak ketiga yang hendak melakukan gugatan perlawanan adalah karena ada kekhawatiran kepentingannya akan dirugikan dengan pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut. Kekhawatiran yang dapat digunakan sebagai dasar melakukan gugatan perlawanan adalah apabila pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan tetap berisi pembebanan kewajiban kepada tergugat untuk:

- a. mencabut Keputusan yang digugat dalam perkara itu.
- b. mencabut Keputusan yang digugat dalam perkara itu dan kemudian menerbitkan KTUN yang baru;
- c. menerbitkan KTUN baru dalam hal gugatan yang dikabulkan itu mengenai suatu Keputusan fiktif.
- d. membayar suatu ganti kerugian.
- e. Merehabilitir penggugat dalam kedudukannya semula.

Pada dasarnya diajukannya gugatan perlawanan oleh pihak ketiga tidak menunda pelaksanaan putusan pengadilan yang berkekuatan tetap.¹⁸

Dengan-diubahnya-Undang-Undang-Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan-Undang-Undang-Nomor 9 Tahun 2004 tentang-Perubahan-atas-Undang-Undang-Nomor 5 Tahun 1986 tentang-Peradilan Tata Usaha Negara, maka perlawanan pihak ketiga tidak dikenal lagi karena ketentuan Pasal 118 telah dihapus.

d. Peninjauan Kembali

Peninjauan Kembali (PK) adalah upaya hukum yang diajukan ketika tidak puas dengan putusan kasasi. Putusan kasasi adalah putusan yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap. PK diajukan oleh pihak yang berperkara atau kuasa hukumnya kepada Mahkamah Agung (MA). Dasar hukum pengajuan PK diatur dalam Pasal 66 UU MA.

Secara umum, permohonan PK hanya dapat dilakukan satu kali. Meski demikian, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi 34/PUU-XI/2013, PK boleh diajukan lebih dari satu kali sepanjang ada bukti baru berdasarkan ilmu pengetahuan. MK dalam putusannya menyatakan: Permintaan Peninjauan Kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja, kecuali terhadap alasan ditemukannya bukti baru berdasarkan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat diajukan lebih dari sekali.

Alasan MK tentang pengajuan PK:

MK berpendapat bahwa upaya hukum luar biasa PK secara historis dan filosofis merupakan upaya hukum yang lahir demi melindungi kepentingan pencari keadilan. Hal itu berbeda dengan upaya hukum biasa yang berupa banding atau kasasi yang harus dikaitkan dengan prinsip kepastian hukum. Sebab, jika tidak adanya limitasi waktu pengajuan upaya hukum biasa itu, maka akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang melahirkan ketidakadilan karena proses hukum tidak selesai.

Mendasarkan pada hal tersebut, bagi putusan yang dijatuhkan dalam tingkat terakhir dan putusan yang dijatuhkan di luar hadir

¹⁸Indroharto, *Op.cit*, hlm.233-234.

tergugat (*verstek*) dan yang tidak lagi terbuka kemungkinan untuk mengajukan perlawanan dapat dilakukan PK atas permohonan orang yang pernah menjadi salah satu pihak di dalam perkara yang telah diputus dan dimintakan peninjauan kembali.

Abdulkadir Muhammad berpendapat, walaupun putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, bahwa telah selesai dilaksanakan, masih ada kemungkinan untuk melakukan PK apabila ternyata ada alasan untuk itu, dan dirasakan tidak adil jika terus berpegang pada putusan semacam itu. PK bukanlah menghilangkan kepastian hukum dari putusan pengadilan, melainkan untuk mempertahankan keadilan dan memberikan kepastian hukum kepada perbuatan yang adil. PK hanya untuk bersifat insidental, tidak terus-menerus terhadap setiap putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*).

Istilah PK dapat dilihat pada Pasal 21 UU MA yang berbunyi: Apabila terdapat hal-hal atau keadaan-keadaan yang ditentukan Undang-undang terhadap putusan pengadilan, yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap dapat dimintakan PK pada Mahkamah Agung dalam perkara perdata dan pidana oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

Selanjutnya, menurut Pasal 28 UU MA menentukan: Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus:

- a. permohonan kasasi;
- b. sengketa tentang kewenangan mengadili;
- c. permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Selanjutnya, Pasal 34 UU MA kembali menegaskan, bahwa Mahkamah Agung memeriksa dan memutus permohonan PK pada tingkat pertama dan terakhir (final) atas putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berdasarkan alasan-alasan yang diatur. Yahya Harahap mengemukakan bahwa sifat final ini mengandung arti tidak ada upaya hukum luar biasa lainnya yang terbuka untuk mengoreksinya lagi. Tertutup semua upaya hukum demi tegaknya kepastian hukum (*legal certainty*), karena sekiranya ada upaya hukum lain akan menjadikan proses hukum berkepanjangan tanpa akhir (*endless*). Acara pemeriksaan PK ini dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (1) UU MA yang berbunyi:

Dalam pemeriksaan peninjauan kembali perkara yang diputus oleh pengadilan agama atau pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara digunakan hukum Acara Peninjauan Kembali yang tercantum dalam Pasal 67 sampai 75.

Hukum acara pemeriksaan PK untuk sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 UU MA diberlakukan hukum acara pemeriksaan kembali untuk perkara perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 67 sampai Pasal 75 UU MA. Maka menurut Pasal 67 UU MA, permohonan PK dapat diajukan dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. Apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;
- c. Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih daripada yang dituntut;
- d. Apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangan sebaik-baiknya;
- e. Apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh pengadilan yang sama atau tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
- f. Apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan hakim atau sesuatu kekeliruan yang nyata.

Dari ketentuan Pasal 67 UU MA di atas, jelaslah bahwa alasan-alasan untuk mengajukan pemeriksaan PK terhadap perkara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap bersifat limitatif. Dengan demikian, permohonan pemeriksaan PK tidak dapat mengajukan alasan-alasan lain di luar yang tertera dalam Pasal 67 tersebut di atas.

Permohonan PK harus diajukan sendiri oleh pihak yang bersengketa atau ahli warisnya atau seorang wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu. Apabila selama proses pemeriksaan permohonan peninjauan

kembali pemohon meninggal dunia, permohonan tersebut dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya (jika objek sengketa terkait dengan hak kebendaan Pemohon seperti Sertipikat Hak atas tanah). Namun jika tidak berkaitan dengan hak kebendaan seperti surat keputusan hukuman disiplin berupa pembebasan dalam jabatan, maka tidak dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya.

Kemudian, menurut Pasal 69 UU MA ditegaskan tenggang waktu pengajuan permohonan PK didasarkan atas alasan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 67 adalah 180 hari, untuk:

- a. Yang disebut pada huruf a, sejak diketahui suatu kebohongan atau tipu muslihat atau sejak putusan hakim pidana memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada pihak yang berperkara;
- b. Yang disebut pada huruf b, sejak ditemukan surat-surat bukti yang hari serta tanggal ditemukannya harus dinyatakan dibawah sumpah dan disahkan oleh pejabat yang berwenang;
- c. Yang disebut pada huruf c, d, dan e, sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada para pihak yang berperkara;
- d. Yang tersebut pada huruf e, sejak putusan yang terakhir bertentangan itu memperoleh kekuatan hukum tetap dan diberitahukan kepada pihak yang berperkara.

Tenggang waktu bagi pihak lawan untuk mengajukan jawaban (kontra memori PK) adalah 30 (tiga puluh) hari setelah tanggal diterimanya salinan permohonan peninjauan kembali.

Surat jawaban yang diserahkan atau dikirimkan kepada pengadilan yang memutus perkara dalam tingkat pertama, dan pada surat jawaban itu oleh panitera dibubuhi cap, hari, serta tanggal diterimanya jawaban tersebut, dan salinannya disampaikan atau dikirimkan kepada pihak pemohon untuk diketahui (Pasal 72 ayat (2) dan (3) UU MA). Setelah berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung dan selanjutnya berkas perkara itu diperiksa, dan apabila hasil pemeriksaan itu terdapat kekurangan maka sesuai dengan ketentuan Pasal 73 UU MA, menyatakan:

1. MA berwenang memerintahkan PTUN yang memeriksa dalam tingkat pertama atau pengadilan tingkat banding mengadakan pemeriksaan tambahan, atau meminta segala keterangan serta pertimbangan dari pengadilan tersebut.
2. Pengadilan yang melaksanakan perintah tersebut segera mengirimkan berita acara pemeriksaan tambahan serta pertimbangan dari pengadilan tingkat pertama atau pengadilan tingkat banding kepada Mahkamah Agung.

Kemudian pada Pasal 74 UU MA, setelah memeriksa permohonan peninjauan kembali, maka MA dapat memutuskan:

- a. Mengabulkan permohonan peninjauan dan membatalkan putusan yang dimohonkan peninjauan Kembali tersebut, selanjutnya memeriksa dan memutus sendiri sengketaanya;
- b. Menolak permohonan peninjauan kembali dalam hal MA berpendapat permohonan tersebut tidak beralasan.

Salinan putusan Mahkamah Agung dan permohonan peninjauan kembali tersebut dikirimkan kepada pengadilan yang telah memutus sengketa tersebut pada tingkat pertama dan selanjutnya panitera pengadilan yang bersangkutan menyampaikan salinan putusan tersebut kepada pemohon peninjauan kembali serta memberitahukan keputusan itu kepada pihak lawan selambat-lambatnya dalam waktu 30 hari.

Upaya hukum peninjauan kembali di lingkungan Peratun juga diatur didalam UU Peratun khususnya Pasal 132 yang berbunyi terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan PK ke Mahkamah Agung. Dalam peninjauan kembali perkara yang diputus oleh Pengadilan di lingkungan PTUN digunakan Hukum Acara PK yang tercantum dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 75 UU tersebut. Berdasarkan Pasal 77 UU MA.

Didalam praktik, permohonan PK yang diajukan dengan alasan novum akan dilakukan penyumpahan oleh hakim terhadap pihak yang menemukan novum, dimana dan kapan ditemukannya novum tersebut untuk menghitung tenggang waktu PK.

Permohonan PK dapat dicabut selama belum diputus, dan dalam hal sudah dicabut permohonan PK itu tidak dapat diajukan lagi.

Putusan MA atas permohonan PK dapat berupa:

- 1) Mengabulkan permohonan PK dan membatalkan putusan yang dimohonkan PK, dan kemudian memeriksa serta memutus sendiri perkaranya;
- 2) Menolak permohonan PK, dalam hal MA berpendapat bahwa permohonan itu tidak beralasan. Putusan MA tersebut disertai dengan pertimbangan-pertimbangannya.

Salinan putusan dikirimkan oleh MA kepada PTUN yang memutus perkara dalam tingkat pertama. Selanjutnya, Panitera PTUN yang bersangkutan menyampaikan salinan putusan itu kepada pemohon serta memberitahukan putusan itu kepada pihak termohon dengan memberikan salinannya selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari.

c. Kasasi Demi Kepentingan Hukum

Yang dapat mengajukan permohonan pemeriksaan kasasi demi kepentingan hukum hanya Jaksa Agung karena jabatannya, maka pengugat atau tergugat tidak mempunyai hak untuk mengajukan pemeriksaan kasasi demi kepentingan umum hukum. Permohonan kasasi demi kepentingan hukum hanya dapat diajukan 1 (satu) kali saja. Alasan yang dipergunakan oleh Jaksa Agung untuk mengajukan permohonan kasasi demi kepentingan hukum tidak terikat pada alasan-alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) MA.

Dikatakan demi kepentingan hukum karena putusan yang diajukan permohonan kasasi tersebut, sama sekali tidak ada mempengaruhi sah atau tidaknya KTUN yang dipersengketakan, karena putusan perkara sengketa TUN yang berkaitan dengan KTUN tersebut, putusannya telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Putusan kasasi demi kepentingan hukum mengikuti ketentuan tentang putusan kasasi yang bukan demi kepentingan hukum. Hanya saja putusan kasasi tersebut tidak boleh sampai merugikan pihak yang berperkara. Tidak ada ketentuan tenggang waktu yang harus dipenuhi Jaksa Agung karena jabatannya, bila mengajukan permohonan pemeriksaan kasasi demi kepentingan hukum. Ketentuan mengenai tenggang waktu hanya ada pada waktu mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi yang bukan demi kepentingan hukum. Dengan demikian, Jaksa

Agung karena jabatannya, dapat mengajukan permohonan kasasi demi kepentingan hukum lewat 14 (empat belas) hari setelah adanya pemberitahuan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Sedangkan putusan mengenai kasasi demi kepentingan hukum mengikuti ketentuan tentang putusan kasasi yang bukan demi kepentingan hukum, hanya saja putusan kasasi tersebut tidak boleh sampai merugikan pihak yang berperkara.

Mencermati hal diatas, maka upaya hukum biasa maupun luar biasa bukanlah dimaksudkan untuk memperlama penyelesaian sengketa suatu perkara, apalagi dimaksudkan untuk mengenyampingkan kepastian hukum. Bagaimanapun upaya hukum diperlukan sebagai koreksi atas kekeliruan atau kesalahan itu sendiri. Dengan tersedianya upaya hukum, putusan yang telah dijatuhkan oleh hakim masih dimungkinkan untuk diperiksa ulang.¹⁹

D. Peninjauan Kembali Kedua

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali disebutkan bahwa Apabila suatu obyek perkara terdapat 2 (dua) atau lebih putusan peninjauan kembali yang bertentangan satu dengan yang lain baik dalam perkara perdata maupun perkara pidana (termasuk tata usaha negara dan agama) dan diantaranya ada yang diajukan permohonan peninjauan kembali agar permohonan peninjauan kembali tersebut diterima dan berkas perkaranya tetap dikirimkan ke Mahkamah Agung. Dengan demikian PK kedua dimungkinkan hanya dengan satu alasan yaitu adanya 2 (dua) putusan PK yang saling bertentangan satu sama lain.

E. Peninjauan Kembali Oleh Badan atau Pejabat TUN

Menurut Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024 Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat mengajukan peninjauan kembali sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XXII/2024, kecuali dalam hal:

- a. ditemukannya bukti baru (novum);
- b. adanya 2 (dua) atau lebih putusan berkekuatan hukum tetap (BHT) yang saling bertentangan; atau

¹⁹Zairin Harahap, Op.Cit, hlm. 187-188.

- c. mempertahankan kepentingan hak keperdataan badan atau pejabat tata usaha negara (aset negara atau daerah).

F. Upaya Hukum Atas Keputusan Elektronik

Terdapat paradigma baru dalam penetapan keputusan melalui sistem elektronik yang dikeluarkan oleh badan/pejabat yang berwenang. Sistem elektronik diharapkan mampu menjalankan proses pengambilan keputusan secara transparan dan akuntabel. Ini berarti bahwa semua tahapan dalam pengambilan keputusan harus dapat dilacak dan diverifikasi, sehingga tidak ada ruang bagi kesalahpahaman atau ketidakjelasan terkait alasan dan dasar pengambilan Keputusan. Salah satu bentuk dari digitalisasi ini ialah munculnya KTUN yang berbentuk elektronik (KTUN-E). Dalam perkembangannya, didalam Pasal 1 angka 11 UU AP dikenal dengan keputusan yang bersifat elektronis yaitu keputusan yang dibuat atau disampaikan dengan menggunakan atau memanfaatkan media elektronik. Dalam hal ini, Pejabat dan/atau Badan Pemerintah yang berwenang dapat membuat keputusan berbentuk elektronik.

Dalam pembuktian atas validitas KTUN-E, maka dapat dilakukan upaya hukum ke PTUN, dengan syarat bahwa telah dilalui upaya administratif dan dipastikan bahwa keputusan tersebut dikeluarkan atau disampaikan oleh sistem elektronik yang diakui dan ditetapkan oleh pejabat atau instansi berwenang. Terdapat beberapa aspek yang di uji oleh hakim pada saat persidangan meliputi:

- a. Aspek wewenang, berhubungan dengan badan atau pejabat TUN yang memiliki kewenangan dalam pembuatan KTUN sesuai dengan perundang-undangan. Jika dikaitkan dengan KTUN-E maka kewenangan tersebut harus bisa diverifikasi melalui sistem digital sehingga melalui mekanisme digital yang menerbitkan KTUN harus menjamin bahwa hanya pejabat TUN berwenang yang dapat menerbitkan KTUN tersebut.
- b. Aspek substansi, berkaitan dengan isi dari keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat telah sesuai dengan aturan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku meskipun dalam bentuk elektronik. Pemeriksaan dalam hal substansi mencakup keabsahan data elektronik, keotentikan dokumen, tidak mengalami perubahan

serta memiliki tanda tangan elektronik yang menunjukkan keaslian Keputusan.

- c. Aspek prosedur, berkaitan dengan pemenuhan standar prosedur elektronik yang berlaku mengenai penerbitan KTUN elektronik. Dalam konteks Hukum Administrasi Negara, keputusan yang dibuat oleh pemerintah baik berbentuk fisik ataupun elektronik tetap harus mematuhi prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Sebagai contoh, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 76/G/2017/PTUN.JKT berkaitan dengan notifikasi produk yang dikeluarkan oleh BPOM yang dalam hal ini menjadi pihak tergugat. Dalam pertimbangan hukumnya hakim menyatakan meskipun keputusan diterbitkan secara elektronis dan bersifat memberikan informasi, tetapi isi atau kontennya telah memenuhi unsur-unsur sebagai KTUN sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 9 UU Peratun jo Pasal 38 ayat (3) UU AP sehingga keputusan tersebut dapat dijadikan sebagai obyek sengketa di PTUN.

Mengenai tanda tangan elektronik yang menunjukkan keaslian sebuah keputusan, pasal 11 Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) menyebutkan bahwa tanda tangan elektronik diakui sebagai bukti yang sah karena didalam tanda tangan tersebut terdiri atas informasi elektronik yang digunakan sebagai alat verifikasi dan autentikasi selama memenuhi beberapa syarat terkait data pembuatan tanda tangan elektronik yang hanya dimiliki oleh pemilik tanda tangan elektronik, data pembuatan tanda tangan elektronik hanya dikuasai oleh pemilik tanda tangan elektronik pada saat proses penandatanganan, setiap perubahan yang terjadi setelah penandatanganan elektronik dapat diketahui, dan terdapat metode tertentu yang dapat dipakai untuk memastikan bahwa data yang terkait dengan tanda tangan elektronik tetap terjaga keutuhannya.

Jika dianalisis berdasarkan pasal 38 ayat (2) UU AP ditegaskan bahwa jika keputusan tidak dibuat atau tidak disampaikan secara tertulis maka keputusan wajib dibuat dalam bentuk elektronik yang dimana pada ayat (3) dinyatakan keputusan berbentuk elektronik memiliki kekuatan hukum yang sama dengan keputusan tertulis. Hal inipun senada dengan Pasal 5 UU ITE yang menegaskan bahwa agar informasi elektronik/dokumen elektronik dapat diakui sebagai alat

bukti yang sah di pengadilan dimana keotentikannya harus terjamin. Keotentikan tersebut mengacu kepada dokumen tersebut bersifat asli atau belum diubah, dimanipulasi atau diintervensi oleh pihak-pihak yang tidak berwenang.





BAB 12

EKSEKUSI PUTUSAN PTUN

A. Pengertian Eksekusi Putusan PTUN

Kata “eksekusi” berasal dari kata Latin “*ex sequi*” yang artinya mengikuti, mengikuti sampai akhir atau melakukan. “Eksekusi” dalam hukum berarti perolehan kepemilikan aktual atas apa pun yang diperoleh melalui putusan hukum.¹ Dalam konteks luas, eksekusi berarti (1) melaksanakan, atau menyelesaikan sesuai yang diharuskan, biasanya untuk memenuhi kewajiban, seperti melaksanakan kontrak atau putusan; (2) menandatangani atau melengkapi semua formalitas yang diperlukan untuk membuat kontrak atau dokumen menjadi berlaku efektif, seperti menandatangani, mencap, atau menyampaikan (menyerahkan kepada pihak yang berkepentingan); (3) dihukum mati sesuai dengan hukuman yang dijatuhkan pengadilan; atau (4) menegakkan *monetary judgment* (putusan hukum oleh pengadilan yang mewajibkan salah satu pihak untuk membayar sejumlah uang tertentu

¹Sm t Y. J. Padmasree, “Execution of Money Decree-Different Modes of Execution-Provision of Law & Case Law,” 1, accessed August 7, 2025, <https://cdnbbsr.s3waas.gov.in/s3ec03333cb763facc6ce398ff83845f22/uploads/2024/06/2024061928.pdf>.

kepada pihak lain sebagai ganti rugi atas suatu kerugian, utang, atau kewajiban keuangan lainnya).²⁻

Dalam ruang lingkup eksekusi putusan pengadilan, eksekusi adalah tindakan memenuhi atau melaksanakan putusan pengadilan. Eksekusi adalah penegakan atau pelaksanaan atau memberikan akibat terhadap putusan yang telah diambil oleh pengadilan.³ Eksekusi putusan pengadilan yang tidak lagi dapat dibatalkan (berkekuatan hukum tetap) merupakan tahap akhir dari terwujudnya suatu hak yang diperoleh secara sah berdasarkan hukum.⁴ Putusan pengadilan yang telah final dan mengikat yang tidak dieksekusi merugikan pihak yang berhak dan membuat sistem hukum menjadi ilusi.⁵ Eksekusi putusan pengadilan adalah bagian integral dari proses peradilan dan perwujudan dari prinsip supremasi hukum.

Untuk eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya PTUN), berdasarkan Pasal 115 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya UU PTUN) disebutkan bahwa hanya putusan yang telah berkekuatan hukum tetap yang dapat dieksekusi. Putusan yang telah berkekuatan hukum tetap adalah (1) putusan PTUN tingkat pertama yang tidak dimintakan upaya hukum dalam batas waktu yang telah ditentukan, atau memang tidak tersedia upaya hukum; (2) putusan PTUN tingkat banding yang tidak dimintakan upaya hukum dalam batas waktu yang telah ditentukan, atau memang tidak tersedia upaya hukum; (3) putusan Mahkamah Agung.⁶⁻

²Legal Information Institute Cornell Law School, "Execute," accessed August 7, 2025, <https://www.law.cornell.edu/wex/execute>.

³Judicial Academy Jharkhand, *Training Manual for Execution Proceedings* (Ranchi: Judicial Academy Jharkhand, 2023), 1, https://jajharkhand.in/wp-content/uploads/2023/03/Training_Manual_for_execution.pdf.

⁴Valentina Memini, "The Execution of Final Judicial Decision as Part of Human Rights Legislation," *Academic Journal of Interdisciplinary Studies* 2, no. 8 (October 1, 2013): 333, doi:10.5901/ajis.2013.v2n8p333.

⁵Elisabeth Lambert Abdelgawad, "The Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights: Towards a Non-Coercive and Participatory Model of Accountability," *ZaöRV* 69 (2009): 471–72, https://www.zaoerv.de/69_2009/69_2009_3_a_471_506.pdf.

⁶Yulius and Sudarsono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Ikhtiar Mewujudkan Kebersisteman Hukum Administrasi* (Jakarta: Kencana, 2024), 125.

Putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap yang memerlukan eksekusi adalah putusan yang mengabulkan gugatan penggugat dan menyatakan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan tergugat.⁷⁻

B. Jenis Eksekusi Putusan PTUN

1. Eksekusi Otomatis

Eksekusi Otomatis adalah eksekusi putusan PTUN yang sudah berkekuatan hukum tetap dan dalam batas waktu 60 (enam puluh) hari tergugat tidak melaksanakan putusan berupa mencabut keputusan yang disengketakan maka keputusan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Pelaksanaan putusan PTUN secara otomatis diatur pada ketentuan Pasal 116 ayat (2) UU PTUN sebagai berikut.

Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

Eksekusi putusan secara otomatis berdasarkan Pasal 116 ayat (2) PTUN tersebut memiliki kelemahan. Meskipun undang-undang menyatakan jika setelah 60 (enam puluh) hari kerja setelah putusan berkekuatan hukum tetap tergugat tidak mencabut keputusannya berakibat keputusan tidak mempunyai kekuatan hukum lagi, tetapi dalam praktik ketika tidak ada pencabutan keputusan oleh tergugat, keputusan yang dibatalkan masih eksis yang berarti juga putusan PTUN diabaikan.⁸ Kelemahan lainnya berkaitan dengan sifat pelaksanaan putusan otomatis di mana tidak diatur mengenai mekanisme

⁷Elvi Susanti Syam et al., “Execution of State Administrative Judicial Decisions a Mirror of the Authority Court,” *Journal of Law and Sustainable Development* 12, no. 1 (January 19, 2024): 3, doi:10.55908/sdgs.v12i1.2571.

⁸Umar Dani, “Pembentukan Lembaga Eksekutorial Pada PTUN Di Indonesia,” in *Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif Dan Urgensi Pembentukan Lembaga Eksekutorial Di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)* (Yogyakarta: Departemen HAN Fakultas Hukum UII, 2022), 7, [https://ptun-serang.go.id/uploads/files/Pembentukan%20Lembaga%20Eksekutorial%20pada%20PTUN%20di%20Indonesia%20\(Umar%20Dani\).pdf](https://ptun-serang.go.id/uploads/files/Pembentukan%20Lembaga%20Eksekutorial%20pada%20PTUN%20di%20Indonesia%20(Umar%20Dani).pdf).

permohonan eksekusi ke Ketua Pengadilan. Pada beberapa kasus jika ada permohonan eksekusi Ketua Pengadilan hanya membuat penetapan satu kali dan menyatakan dalam penetapannya bahwa keputusan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum lagi, tanpa ada tindak lanjut ancaman pengenaan sanksi administrasi, pengumuman ke media massa ataupun mengajukan ke Presiden.⁹

2. Perintah Ketua Pengadilan agar Tergugat Melaksanakan Putusan

Eksekusi putusan PTUN berupa Perintah Ketua Pengadilan agar Tergugat Melaksanakan Putusan diatur dalam ketentuan Pasal 116 ayat (3) UU PTUN sebagai berikut.

Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

Eksekusi jenis ini dalam hal putusan PTUN menetapkan tergugat harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, yaitu mencabut Keputusan/Tindakan TUN yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan/Tindakan TUN yang baru, dan setelah 90 (Sembilan puluh) hari kerja ternyata tergugat tidak melaksanakan kewajibannya tersebut. Berdasarkan kondisi tersebut, penggugat mengajukan permohonan agar Ketua Pengadilan TUN/ Ketua Pengadilan Tinggi TUN sebagai pengadilan tingkat pertama memerintahkan kepada Tergugat untuk melaksanakan putusan Pengadilan.

3. Pembayaran Uang Paksa

Eksekusi putusan PTUN berupa pembayaran uang paksa diatur dalam ketentuan Pasal 116 ayat (4) UU PTUN sebagai berikut.

⁹Ibid.

Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif.

Berdasarkan ketentuan Pasal 116 ayat (7) UU PTUN, ketentuan mengenai besaran uang paksa dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa diatur dengan peraturan perundang-undangan. Namun, sampai sekarang peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 116 ayat (7) PTUN tersebut belum diterbitkan, sehingga eksekusi putusan PTUN dengan pembayaran uang paksa bagi tergugat yang tidak memenuhi kewajiban hukumnya belum dapat dilaksanakan secara optimal. Belum adanya peraturan perundang-undangan tersebut dapat menimbulkan kerugian bagi penggugat karena belum ada pengaturan mengenai mekanisme pembayaran uang paksa seperti jumlah uang muka yang harus dibayarkan dan sumber pembiayaan uang paksa.¹⁰

Meski demikian, adanya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 80/PMK.01/2015 tentang Pelaksanaan Putusan Hukum dapat didayagunakan oleh penggugat terkait putusan yang mencantumkan amar pengenaan uang paksa. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan tersebut, Penerima Hak Tagih, yaitu pihak yang memenangkan perkara dan mempunyai hak untuk mengajukan tagihan kepada Negara terhadap Putusan Hukum yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dapat mengajukan, dalam rangka pelaksanaan putusan hukum yang ditujukan kepada Menteri Keuangan, dapat mengajukan permohonan kepada Menteri Keuangan untuk melaksanakan putusan.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 80/PMK.01/2015 tentang Pelaksanaan Putusan Hukum, permohonan yang diajukan Penerima Hak Tagih harus memenuhi ketentuan sebagai berikut.

1. putusan hukum telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
2. putusan hukum memuat perintah untuk membayar sejumlah uang; dan
3. bukan merupakan tugas dan fungsi kementerian negara/lembaga.

¹⁰Farida Azzahra, "Pemberlakuan Sanksi Administratif: Bentuk Upaya Paksa Meningkatkan Kepatuhan Pejabat Atas Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara (Teori Efektivitas Hukum)," *Binamulia Hukum* 9, no. 2 (Desember 17, 2020): 130, doi:10.37893/jbh.v9i2.122.

Dalam penegakan hukum administrasi, uang paksa adalah instrumen untuk tujuan mengakhiri pelanggaran. Uang paksa sepadan dengan paksaan pemerintahan, perbedaan utamanya bahwa pelanggar diwajibkan membayar denda jika ia gagal memulihkan kondisi akibat tindakan melanggar hukum atau melebihi batas waktu yang ditetapkan.¹¹Uang paksa tujuannya untuk menghentikan tindakan pelanggaran. Uang paksa bertujuan untuk menjadi reparasi, menjadi pendorong yang kuat bagi pelanggar untuk segera menghentikan pelanggaran dan mengembalikan kondisi ke keadaan sebelum pelanggaran.¹²

4. Sanksi Administratif

Eksekusi putusan PTUN berupa sanksi administrasi diatur dalam ketentuan Pasal 116 ayat (4) UU PTUN sebagai berikut.

Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif.

Berdasarkan ketentuan Pasal 116 ayat (7) UU PTUN, ketentuan mengenai jenis sanksi administratif dan pelaksanaan sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana peraturan perundang-undangan mengenai besaran uang paksa dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa yang belum diterbitkan, hingga saat ini peraturan perundang-undangan mengenai mengenai jenis sanksi administratif dan pelaksanaan sanksi administratif yang dimaksud Pasal 116 ayat (7) UU PTUN juga belum diterbitkan.

¹¹M. Peters and A.C.M. Spapens, "The Administrative Approach in the Netherlands," in *Administrative Approaches to Crime: Administrative Measures Based on Regulatory Legislation to Prevent and Tackle (Serious and Organized) Crime. Legal Possibilities and Practical Applications in 10 EU Member States*, ed. A.C.M. Spapens, M. Peters, and D. Van Daele (Den Haag: Ministry of Security and Justice, 2015), 242, https://administrativeapproach.eu/sites/default/files/publication/files/final_report_eu_study_administrative_approaches_to_crime_en.pdf.

¹²Laure D'hondt and Bart Teeuwen, *Making Environmental Regulation Work for the People* (Leiden, October 2017), 6, <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-metajuridica/mission-report-october-2017.pdf>.

Meski demikian, pada saat ini tersedia Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan di mana ketentuan Pasal 7 huruf d dan huruf e menyatakan bahwa sanksi administratif sedang dikenakan kepada pejabat pemerintahan apabila tidak ‘menetapkan keputusan untuk melaksanakan putusan pengadilan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan pengadilan ditetapkan’ dan tidak ‘melaksanakan keputusan dan/atau Tindakan yang sah dan keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh pengadilan atau pejabat yang bersangkutan atau atasan yang bersangkutan.’ Berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (20) PP 48/2016, sanksi administratif sedang meliputi pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi; pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.

PP 48/2016 mengatur mengenai pejabat yang berwenang mengenakan sanksi administratif dalam Bab III tentang Sanksi Administratif pada Bagian Kedua tentang Pejabat yang Berwenang Mengengakan Sanksi Administratif dan mengatur tata cara pengenaan sanksi administratif dalam Bab IV tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif, sehingga secara mutatis mutandis PP 48/2016 dapat diterapkan oleh Ketua Pengadilan terhadap Pejabat Pemerintahan yang tidak melaksanakan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap.

5. Pengumuman di Media Massa Cetak

Eksekusi putusan PTUN berupa pengumuman media massa cetak diatur dalam ketentuan Pasal 116 ayat (5) UU PTUN sebagai berikut.

Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Pengumuman pada media massa cetak bagi pejabat yang tidak melaksanakan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap dilakukan oleh Panitera dan/atau Juru Sita Pengadilan atas perintah Ketua Pengadilan Tingkat Pertama, dengan biaya dibebankan kepada pemohon eksekusi. Eksekusi jenis ini telah dilaksanakan di lingkungan

PTUN dan diharapkan efektif berdasarkan dua hal (1) secara psikologis, seorang pejabat biasanya menampakkan diri sebagai sosok sempurna dan tidak tercela, sehingga pengumuman di media massa mengenai ketidakpatuhannya untuk melaksanakan putusan akan membuatnya malu dan segera melaksanakan putusan; dan (2) pengumuman di media massa akan membuat seorang pejabat menjadi perhatian publik yang tentu dapat mempersulit kedudukan pejabat yang tidak melaksanakan putusan tersebut. Namun, untuk pejabat yang bebal tentu eksekusi jenis ini tidak efektif karena tidak berdampak apapun karena sanksinya adalah sanksi moral berupa celaan masyarakat kepada pejabat yang bersangkutan sebagai pejabat yang tidak patuh hukum.¹³

6. Pengajuan kepada Presiden dan Lembaga Perwakilan Rakyat

Eksekusi putusan PTUN berupa pengajuan kepada Presiden dan Lembaga Perwakilan Rakyat diatur dalam Pasal 116 ayat (6) UU PTUN yang menyatakan bahwa di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan. Penjelasan Pasal 116 ayat (6) menyatakan Presiden sebagai pemimpin tertinggi pemerintahan berkewajiban untuk melakukan pembinaan terhadap aparatur pemerintah yang tidak menjalankan fungsi pemerintahan dengan baik.

Eksekusi pengajuan kepada Presiden dan Lembaga ini dapat tidak efektif karena metode eksekusi adalah pemberitahuan atau rekomendasi kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dan kepada Lembaga Perwakilan Rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap eksekusi putusan tersebut.¹⁴ Bahkan metode eksekusi ini tidak mungkin diterapkan jika pejabat yang tidak melaksanakan putusan PTUN adalah Presiden. Jika Presiden

¹³Riska Ari Amalia et al., "Problematisasi Kepatuhan Pejabat Tata Usaha Negara Dalam Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara," *Perspektif Hukum* 24, no. 2 (November 8, 2024): 206, doi:10.30649/ph.v24i2.278.

¹⁴Ibid.

tidak melaksanakan putusan PTUN maka diajukan kepada Lembaga Perwakilan Rakyat untuk melaksanakan fungsi pengawasan pelaksanaan putusan oleh Presiden.

C. Prosedur Eksekusi

1. Prosedur Eksekusi Otomatis

Pedoman prosedur eksekusi otomatis terdapat pada Surat Ketua Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Nomor: 01/KM.TUN/HK2.7/JUKLAK/VII/2024, Tanggal 2 Juli 2024, tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berkekuatan Hukum Tetap pada angka IV sebagai berikut.

1. Apabila setelah 60 (enam puluh) hari putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterima, namun tergugat tidak melaksanakan kewajiban untuk mencabut keputusan objek sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a UU PTUN, keputusan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.
2. Penggugat dapat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan untuk menerbitkan Penetapan yang menyatakan Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.
3. Sebelum Ketua Pengadilan menerbitkan Penetapan sebagaimana dimaksud pada angka 2, Ketua Pengadilan dapat memanggil para pihak untuk dimintai penjelasan/keterangan.
4. Apabila menurut keterangan tergugat, putusan berkekuatan hukum tetap telah dilaksanakan, Ketua tidak perlu mengeluarkan penetapan sebagaimana dimaksud pada angka 2.
5. Atas perintah Panitera, Juru Sita mengirimkan Penetapan Ketua Pengadilan tentang objek sengketa tidak mempunyai kekuatan hukum kepada para pihak.

2. Prosedur Eksekusi Upaya Paksa

Pedoman prosedur eksekusi uang paksa terdapat pada Surat Ketua Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Nomor: 01/KM.TUN/HK2.7/JUKLAK/VII/2024, Tanggal 2 Juli 2024, tentang Petunjuk Pelaksanaan

Pengawasan Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berkekuatan Hukum Tetap pada angka V sebagai berikut.

1. Dalam hal Tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban mencabut Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara baru sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c UU PTUN, atau kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan dan/atau menghentikan tindakan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan untuk memerintahkan tergugat melaksanakan putusan tersebut.
2. Ketua Pengadilan dapat memerintahkan Panitera memanggil para pihak, termasuk atasan Termohon jika diperlukan, untuk datang menghadap sendiri hadir pada pengawasan eksekusi yang dilaksanakan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan eksekusi diterima.
3. Pengawasan Eksekusi dilaksanakan untuk mendengar penjelasan Pemohon Eksekusi, penjelasan Termohon Eksekusi, dan pihak lainnya terkait pelaksanaan putusan.
4. Apabila ternyata tidak ada keadaan yang menyebabkan putusan tidak dapat dilaksanakan, Ketua Pengadilan dalam Pengawasan Eksekusi mengeluarkan Surat Peringatan kepada tergugat agar melaksanakan putusan.
5. Apabila setelah Pengawasan Eksekusi, Termohon Eksekusi bersedia melaksanakan putusan secara sukarela, Termohon Eksekusi dan/atau Pemohon Eksekusi wajib memberitahukan secara tertulis pelaksanaan putusan tersebut kepada Pengadilan dalam jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja.
6. Apabila dalam jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja setelah Pengawasan Eksekusi tidak terdapat pemberitahuan pelaksanaan putusan secara sukarela, Termohon Eksekusi dianggap belum melaksanakan putusan.
7. Ketua Pengadilan menerbitkan penetapan eksekusi yang berisi perintah kepada Termohon Eksekusi untuk melaksanakan putusan,

dan apabila tidak dilaksanakan akan dikenakan upaya paksa (sanksi administratif dan/atau uang paksa), pengumuman media massa, dan pemberitahuan kepada Presiden dan Lembaga Perwakilan Rakyat, disertai batas waktu kapan Termohon Eksekusi harus melaksanakan putusan tersebut.

8. Panitera atas perintah Ketua Pengadilan mengirimkan Penetapan Eksekusi kepada Pemohon Eksekusi dan Termohon Eksekusi dengan surat tercatat atau melalui Domisili Elektronik pada hari yang sama dikeluarkannya Penetapan.
9. Penetapan sebagaimana dimaksud pada angka 8 juga dikirimkan kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi serta Aparat Pengawasan Intern Pemerintah pada kementerian/Lembaga/pemerintah daerah yang bersangkutan dengan disertai Surat Pengantar dari Ketua Pengadilan.
10. Khusus dalam perkara kepegawaian, setelah pemberitahuan penetapan eksekusi, Termohon Eksekusi mengalami kendala yang menyebabkan eksekusi tidak dapat dijalankan, Termohon Eksekusi wajib memberitahukan secara tertulis kendala tersebut kepada Ketua Pengadilan dengan disertai bukti dan data dukung yang memadai dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja.
11. Apabila Ketua Pengadilan menilai pemberitahuan Termohon Eksekusi beralasan hukum, Ketua Pengadilan dapat memanggil Pemohon Eksekusi dan Termohon Eksekusi beserta badan/pejabat yang terkait dengan pelaksanaan eksekusi untuk dilakukan Pengawasan Eksekusi lanjutan.
12. Apabila hambatan pelaksanaan Putusan tersebut disebabkan adanya persyaratan administrasi yang belum dipenuhi Pemohon Eksekusi, Ketua Pengadilan menyampaikan secara langsung kepada Pemohon Eksekusi agar memenuhinya.
13. Apabila telah lewat waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja setelah pengiriman penetapan eksekusi sebagaimana dimaksud pada angka 8, Termohon Eksekusi tidak memberitahukan pelaksanaan Putusan atau hambatan pelaksanaan Putusan, Termohon Eksekusi dianggap belum melaksanakan Putusan, Ketua Pengadilan mengirimkan surat kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi serta APIP kementerian/Lembaga/

pemerintah daerah yang bersangkutan agar mendorong Termohon Eksekusi untuk melaksanakan Putusan dalam rangka pembinaan administrasi pemerintahan sebagaimana yang dimaksud Pasal 79 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

14. Apabila dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja setelah pengiriman surat kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi serta kepada APIP kementerian/ lembaga/pemerintah daerah yang bersangkutan dan Termohon Eksekusi belum juga melaksanakan putusan Pengadilan, Ketua Pengadilan mengeluarkan surat upaya paksa agar pejabat yang berwenang memberikan sanksi administratif (baik yang termuat di dalam amar putusan maupun tidak termuat di dalam putusan) kepada pejabat pemerintahan yang tidak melaksanakan putusan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pejabat Pemerintahan serta dapat diumumkan di media massa cetak dan/atau elektronik dengan membayar biaya pengumuman atas biaya dari Pemohon Eksekusi.
15. Apabila dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja setelah surat upaya paksa dikirimkan sebagaimana dimaksud pada angka 14 dan Termohon Eksekusi tetap tidak melaksanakan Putusan, Ketua Pengadilan menerbitkan surat pemberitahuan tidak dilaksanakannya eksekusi kepada Presiden dan Lembaga Perwakilan Rakyat.

3. Prosedur Eksekusi Pembayaran Ganti Rugi

Pedoman prosedur eksekusi pembayaran ganti rugi terdapat pada Surat Ketua Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Nomor: 01/KM.TUN/HK2.7/JUKLAK /VII/2024, Tanggal 2 Juli 2024, tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berkekuatan Hukum Tetap pada angka VI sebagai berikut.

1. Pengiriman Putusan yang berisi kewajiban pembayaran ganti rugi dikirimkan kepada para Pihak dan badan tata usaha negara c.q. pengguna anggaran instansi Tergugat oleh Panitera atas perintah

Ketua Pengadilan dengan surat tercatat atau melalui Domisili Elektronik dalam waktu 3 (tiga) Hari setelah putusan Pengadilan berkekuatan hukum tetap sebagaimana diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Penggugat dapat mengajukan permohonan eksekusi pembayaran ganti rugi dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak tanggal pemberitahuan Putusan Berkekuatan Hukum Tetap diterima.
3. Ketua Pengadilan menerbitkan Penetapan Eksekusi Pembayaran Ganti Rugi yang berisi perintah kepada Termohon Eksekusi dan kuasa pengguna anggaran pada instansi Termohon Eksekusi untuk melaksanakan Putusan berupa pembayaran ganti rugi kepada Pemohon Eksekusi.
4. Panitera mengirimkan Penetapan Eksekusi pembayaran ganti rugi kepada badan tata usaha negara/pengguna anggaran instansi tergugat atau Termohon Eksekusi dengan surat tercatat atau melalui Domisili Elektronik paling lambat 5 (lima) hari kerja sejak permohonan eksekusi diajukan, dilampiri permohonan eksekusi dan salinan putusan berkekuatan hukum tetap, serta tembusan kepada Pemohon Eksekusi.
5. Pembayaran ganti rugi kepada Pemohon Eksekusi dilaksanakan di internal badan tata usaha negara oleh pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keuangan negara dan perbendaharaan negara.
6. Selain ketentuan di atas, dapat disarankan kepada penggugat untuk mengajukan ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 80/PMK.01/2015 tentang Pelaksanaan Putusan Hukum.

4. Prosedur Eksekusi Rehabilitasi

Pedoman prosedur eksekusi rehabilitasi terdapat pada Surat Ketua Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Nomor: 01/KM.TUN/HK2.7/JUKLAK/VII/2024, Tanggal 2 Juli 2024, tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berkekuatan Hukum Tetap pada angka VII sebagai berikut.

1. Pengiriman Putusan yang berisi kewajiban rehabilitasi dikirimkan kepada para pihak oleh panitera atas perintah Ketua Pengadilan dengan surat tercatat atau melalui Domisili Elektronik dalam waktu paling lambat 3 (tiga) Hari setelah putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.
2. Dalam rehabilitasi sengketa kepegawaian, selain dikirimkan kepada para pihak, pemberitahuan Putusan juga dikirimkan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan/atau Pejabat yang Berwenang (PyB) menerbitkan keputusan rehabilitasi kepegawaian dalam waktu paling lambat 3 (tiga) Hari setelah putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.
3. Penggugat dapat mengajukan permohonan eksekusi rehabilitasi dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari sejak pemberitahuan Putusan BHT, tergugat tidak melaksanakan putusan rehabilitasi atau tidak memberitahukan rehabilitasi yang tidak dapat atau tidak sempurna dilaksanakan kepada Pengadilan.
4. Ketua Pengadilan memerintahkan panitera memanggil para pihak untuk hadir pada Pengawasan Eksekusi Rehabilitasi.
5. Pelaksanaan Pengawasan Eksekusi Rehabilitasi dilaksanakan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan eksekusi diterima.
6. Setelah mendengarkan penjelasan para Pihak dalam Pengawasan Eksekusi Rehabilitasi, Ketua Pengadilan dapat mengambil sikap:
 - a. apabila terdapat alasan yang sah bahwa Rehabilitasi tidak dapat atau tidak sempurna dilaksanakan yang dapat dibuktikan dengan alat bukti yang cukup, Eksekusi Rehabilitasi akan diproses dengan prosedur Kompensasi; atau
 - b. apabila tidak terdapat alasan bahwa Rehabilitasi tidak dapat atau tidak sempurna dilaksanakan, Ketua Pengadilan memberi peringatan kepada Termohon Eksekusi Rehabilitasi agar melaksanakan Rehabilitasi.
7. Dalam hal Termohon Eksekusi Rehabilitasi tidak bersedia melaksanakan Putusan Rehabilitasi secara sukarela, Termohon Eksekusi Rehabilitasi dikenai upaya paksa sesuai dengan tahapan dan prosedur penanganan Eksekusi Rehabilitasi dengan upaya paksa sebagaimana dimaksud pada angka V.

8. Sebelum menerbitkan Penetapan Upaya Paksa dalam Eksekusi Rehabilitasi dalam sengketa Kepegawaian, Ketua Pengadilan wajib mempertimbangkan:
 - a. tahapan dan prosedur yang harus dilalui dalam penerbitan keputusan di bidang kepegawaian oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan/atau pejabat yang berwenang berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, serta peraturan pelaksanaannya;
 - b. dalam hal rehabilitasi Penggugat menyangkut suatu jabatan yang pada saat putusan Pengadilan berkekuatan hukum tetap jabatan tersebut telah terisi pejabat lain, penggugat dapat diangkat dalam jabatan lain yang setingkat dengan jabatan semula; dan
 - c. dalam hal pengangkatan dalam jabatan sebagaimana dimaksud pada huruf b tidak dapat dilaksanakan, Penggugat akan diangkat pada kesempatan pertama setelah tersedia formasi dalam jabatan yang semula atau setingkat.
9. Dalam hal pelaksanaan rehabilitasi dalam sengketa Tindakan Pemerintahan membutuhkan biaya dari anggaran negara/anggaran daerah, sebelum menerbitkan penetapan eksekusi upaya paksa, Ketua Pengadilan wajib mempertimbangkan mekanisme perencanaan, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, serta peraturan pelaksanaan lainnya.
10. Dalam hal proses eksekusi berjalan terdapat perubahan keadaan atau perubahan aturan hukum yang menyebabkan rehabilitasi tidak dapat atau tidak sempurna dilaksanakan, Ketua Pengadilan menyatakan proses Eksekusi ditempuh melalui mekanisme kompensasi.

5. Prosedur Eksekusi dengan Kompensasi

Pedoman prosedur eksekusi dengan kompensasi terdapat pada Surat Ketua Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Nomor: 01/KM.TUN/HK2.7/JUKLAK /VII/2024, Tanggal 2 Juli 2024, tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berkekuatan Hukum Tetap pada angka VIII sebagai berikut.

1. Dalam hal putusan Pengadilan yang menyangkut rehabilitasi tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna dilaksanakan, Tergugat dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya pemberitahuan Putusan berkekuatan hukum tetap, menyampaikan surat pemberitahuan perihal tersebut kepada Ketua Pengadilan yang memutus di tingkat pertama dengan tembusan kepada penggugat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Penggugat dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) Hari setelah menerima pemberitahuan tergugat dapat mengajukan permohonan eksekusi kompensasi kepada Ketua Pengadilan agar tergugat melaksanakan putusan atau memerintahkan tergugat membayar atau memberikan kompensasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara juncto Pasal 117 ayat (2) Undang-Undang PERATUN.
3. Ketua Pengadilan memerintahkan Panitera memanggil para pihak untuk hadir pada musyawarah Pengawasan Eksekusi Kompensasi untuk mendengar penjelasan para pihak dan memeriksa bukti yang diajukan Termohon Eksekusi terkait alasan tidak dapat atau tidak sempurnanya pelaksanaan rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara.
4. Pelaksanaan Pengawasan Eksekusi Kompensasi dilakukan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan eksekusi diterima.

5. Ketua Pengadilan mengupayakan tercapainya kesepakatan para pihak terkait bentuk dan besarnya jumlah kompensasi yang dibebankan kepada badan tata usaha negara dalam musyawarah kompensasi.
6. Dalam musyawarah kompensasi sebagaimana dimaksud pada angka 5, para pihak dapat menghadirkan juru taksir (appraiser) profesional untuk menghitung besaran kompensasi.
7. Ketua Pengadilan menerbitkan Penetapan Kompensasi berdasarkan kesepakatan para Pihak dalam musyawarah kompensasi.
8. Apabila dalam musyawarah kompensasi tidak tercapai kata sepakat, Ketua Pengadilan setelah mempertimbangkan kepentingan kedua belah pihak menetapkan bentuk dan besarnya jumlah uang atau bentuk kompensasi lain dengan memperhatikan keadaan yang nyata, kerugian materiel yang diderita Pemohon Eksekusi dan/atau mempertimbangan taksiran dari juru taksir (appraiser) profesional (jika ada).
9. Apabila para Pihak keberatan terhadap penetapan Kompensasi, para Pihak dapat mengajukan penetapan Kembali kepada Ketua Mahkamah Agung paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak penetapan tersebut diterima melalui Pengadilan tingkat pertama yang menetapkan kompensasi.
10. Pengadilan tingkat pertama mengirimkan berkas Permohonan Penetapan Kembali kepada Mahkamah Agung paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya permohonan, yang terdiri atas:
 - a. putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dan mempunyai nilai eksekutorial;
 - b. penetapan Kompensasi Ketua Pengadilan tingkat pertama;
 - c. permohonan Penetapan Kembali oleh Pemohon yang berkeberatan;
 - d. jawaban pihak lawan terhadap Permohonan Penetapan Kembali; dan
 - e. dokumen lain yang relevan.
11. Mahkamah Agung mengeluarkan Penetapan Kembali paling lambat 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diterimanya permohonan. Penetapan Mahkamah Agung tentang besarnya kompensasi bersifat final dan wajib ditaati para pihak.

12. Penetapan Mahkamah Agung tentang besarnya kompensasi dikirimkan kepada Pengadilan pengaju dalam tenggang waktu 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan.
13. Panitera Pengadilan mengirimkan salinan Penetapan Mahkamah Agung kepada para pihak dengan surat tercatat atau melalui Domisili Elektronik paling lambat 5 (lima) hari kerja sejak penetapan diterima.
14. Penetapan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada angka 9 ditandatangani oleh Ketua Mahkamah Agung atau dapat melimpahkannya kepada Ketua Muda Tata Usaha Negara.

6. Prosedur Eksekusi dalam Sengketa Tata Usaha Negara Khusus

Pedoman prosedur eksekusi dalam sengketa tata usaha negara khusus terdapat pada Surat Ketua Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Nomor: 01/KM.TUN/HK2.7/JUKLAK /VII/2024, Tanggal 2 Juli 2024, tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berkekuatan Hukum Tetap pada angka IX sebagai berikut.

1. Prosedur penanganan permohonan eksekusi dalam sengketa tata usaha negara khusus dilaksanakan sesuai dengan Pedoman ini kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan.
2. Dalam hal Termohon Eksekusi tidak bersedia melaksanakan Putusan, Pemohon Eksekusi dapat mengajukan permohonan eksekusi kepada Pengadilan.
3. Penanganan permohonan eksekusi dilaksanakan sesuai dengan tahapan dan prosedur yang diatur dalam penanganan eksekusi otomatis atau eksekusi dengan upaya paksa sesuai dengan karakteristik diktum putusan masing-masing.
4. Batas waktu penanganan eksekusi disesuaikan dengan jadwal dan tahapan dalam kegiatan sengketa khusus terkait.

BAB 13

KAIDAH HUKUM DAN YURISPRUDENSI

A. Pengertian Yurisprudensi

1. Definisi menurut beberapa ahli

Belum ada satu kesepakatan mengenai pengertian yurisprudensi yang diakui atau disepakati bersama. Dalam literatur kepustakaan terdapat beberapa definisi yurisprudensi yang beragam, hal ini disebabkan pengaruh perbedaan istilah pemakaian dan ambiguitas bahasa sehingga sulit mendapatkan sebuah terjemahan otentik, selain itu perbedaan pemakaian juga dipengaruhi sistem hukum yang dianut suatu negara. Sebagai pemahaman awal, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengertian yurisprudensi adalah: 1) ajaran hukum melalui peradilan; 2) himpunan putusan hakim¹. Sejalan dengan pengertian KBBI tersebut, yurisprudensi dapat diartikan: *pertama*; sebuah ilmu yang menganut tentang penerapan undang-undang peradilan, dan *kedua*; sebuah kumpulan atau himpunan putusan-putusan peradilan, yang diikuti oleh para hakim untuk mengadili dan memutuskan dalam

¹lihat https://kbbi.web.id/yurisprudensi#google_vignette, diakses pada tanggal 5 Agustus 2025 pukul 9.30 WIB.

perkara atau kasus yang sama². Dua pemaknaan di atas menghimpun pengertian yurisprudensi di dua sistem hukum yang berbeda.

Istilah sistem hukum dapat digunakan untuk merujuk pada sekumpulan peraturan hukum, prosedur dan institusi operasional yang diterapkan oleh suatu negara. Sistem semacam itu dapat dikelompokkan ke dalam kategori dari apa yang disebut sistem hukum induk (*parent legal system*) atau sistem hukum utama (*major legal sytem*) seperti sistem *common law* disebut juga sistem Anglo Saxon dan tradisi *civil law* disebut juga sistem Eropa Kontinental. Adapun negara-negara yang karakteristiknya mendekati ciri-ciri hukum utama, secara sepiintas dapat dikatakan sama dengan hukum utama tersebut³. Pada dasarnya semua sistem hukum memposisikan yurisprudensi sebagai salah satu sumber hukum, yang membedakan adalah pendekatan, metode, teknik abstraksi dan cara pandang terhadap pengertian yurisprudensi itu sendiri.

Ditinjau dari segi peristilahan atau segi harfiah, asal-mula kata yurisprudensi berasal dari bahasa Latin “*iuris prudentia*“, *ius/iuris* (hukum) dan *prudentia* (keahlian atau kecakapan). Secara sederhana, *ius prudentia* diartikan ilmu pengetahuan hukum⁴ atau ilmu hukum. Di Inggris dan Prancis *iuris prudentia* dipadankan dengan kata *jurisprudence*, di Belanda menggunakan istilah *jurisprudentie* sedangkan di Jerman, istilah teknis pengertian yurisprudensi adalah *ueberlieferung* sementara *jurisprudenz* berarti ilmu hukum dalam arti yang sempit (aliran ajaran hukum), misalnya *begriff jurisprudenzen*, *Interressen jurisprudenzen* dan lain sebagainya⁵.

Dalam kamus bahasa Inggris kata *jurisprudence* diartikan sebagai ilmu hukum⁶, oleh karena itu, pada kepustakaan hukum *common*

²Abdul Azis Dahlan, et al., *Ensiklopedia Hukum Islam Indonesia*, Jilid II Cet. I, (Jakarta: PT Ichtiar Baru-van Hoeve, 1996), hlm. 1965

³Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law dan Sosialits Law*, diterjemahkan oleh Narulita Yusron, Cetakan I (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 144

⁴Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Perarnan Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1997/1998), hlm. 6

⁵Purnadi Purbacaraka et. al, *Perundang-undangan Dan Yurisprudensi*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 47-48.

⁶Lihat John M. Echols et. al, *Kamus Inggris Indonesia*, Cet. XXIII, (Jakarta: PT. Gramedia, 1996), hlm. 338.

law cakupan pengertian yurisprudensi lebih luas dari pada cakupan yurisprudensi dalam hukum *civil law*. Di dalam kepustakaan hukum *common law*, yurisprudensi selain berarti hukum (dalam putusan) hakim, juga bermakna filsafat hukum atau ilmu hukum⁷. Negara-negara dengan sistem *common law* lebih memandang yurisprudensi (*jurisprudence*) sebagai ilmu pengetahuan hukum yang memuat prinsip-prinsip hukum positif dan hubungan-hubungan hukum. Sedangkan tentang putusan-putusan hakim yang lebih tinggi dan yang diikuti secara tetap sehingga menjadi bagian dari ilmu pengetahuan hukum disebut sebagai *case-law* atau disebut juga sebagai *judge made law*. *Case law* merupakan hukum yang ditemukan dalam kumpulan kasus (putusan) yang dilaporkan sehingga melembaga dalam yurisdiksi tertentu, *case law* juga disebut hukum putusan (*decisional law*), hukum adjudikatif (*adjudicative law*), yurisprudensi (*jurisprudence*), dan hukum organik (*organic law*). Pada dasarnya, setiap penyelesaian kasus (putusan) pasti memiliki kaidah hukum. Serangkaian putusan atas kasus-kasus individual tidak serta merta membentuk norma/kaidah yang harus diikuti. Norma atau kaidah hukum akan muncul cepat atau lambat dari penyelesaian masalah-masalah praktis, terlepas dari apakah formulasi tersebut diinginkan, dimaksudkan, atau diakui secara konklusif atau tidak. Generalisasi yang terkandung dalam, atau dibangun di atas, putusan-putusan masa lalu, ketika dianggap mengandung prinsip atau kaidah umum akan diikuti dimasa mendatang.

Di sisi lain, negara-negara dengan sistem *civil law* mengartikan yurisprudensi sebagai putusan-putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap dan diikuti oleh para hakim atau badan-badan peradilan lainnya dalam kasus atau perkara yang sama. Kumpulan hukum yang demikian disebut sebagai *rechtersrecht* atau hukum yang lahir melalui putusan-putusan hakim atau peradilan⁸.

Konsep yurisprudensi dalam hukum komperatif banyak disandingkan dengan sumber hukum, istilah sumber hukum juga terdapat perbedaan pandangan dan mengandung beberapa makna diberbagai negara, bahkan, di negara yang sama pun dapat mengandung arti yang berbeda sesuai latar belakang faham dan pengalaman masing-

⁷Siti Nurkhaerah, *Optimalisasi Yurisprudensi sebagai Sumber Hukum*, (Palu: Pesantren Awarul Quran, 2022), hlm. 10.

⁸Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Perarnan Yurisprudensi...* hlm. 6-77.

masing ahli. Semua interpretasi yang beragam itu berpangkal dari satu fakta tunggal yaitu tidak adanya kesepakatan tentang makna dari kata „hukum“⁹, perbedaan tersebut turut mempengaruhi pemahaman ahli tentang istilah yurisprudensi termasuk aplikasinya di tataran praktis. Dari sisi akademis, kita harus memfokuskan kepada salah satu pengertian, sementara sisanya menjadi bahan komparasi sebagai upaya memperkaya khasanah ilmu pengetahuan.

Kata yurisprudensi sebagai istilah teknis Indonesia memiliki makna yang sama dengan kata *jurisprudentie* dalam bahasa Belanda dan *jurisprudence* dalam bahasa Prancis. Pemahaman demikian terpengaruh sistem hukum *civil law* yang menempatkan yurisprudensi sebagai sumber hukum yang tidak mengikat hakim. Hakim dapat mengikuti yurisprudensi yang telah ada sebelumnya atau bahkan berbeda¹⁰, karena sifatnya pilihan maka yurisprudensi di Indonesia sekalipun memiliki fungsi yang penting namun tidak memiliki kedudukan hukum yang jelas, baik dalam tataran teori maupun praktik¹¹.

Untuk memahami yurisprudensi di Indonesia, para sarjana dan praktisi hukum telah mendefinisikan pengertian yurisprudensi, misalnya:

- a. Sudikno Mertokusumo mengatakan yurisprudensi dapat berarti kumpulan putusan hakim yang disusun secara sistematis dari tingkat peradilan pertama sampai pada tingkat kasasi dan yang pada umunya diberi *annotatie* oleh pakar di bidang peradilan¹²;
- b. M. Yahya Harahap mendefinisikan yurisprudensi ke dalam beberapa makna, antara lain; 1) putusan hakim mengenai kasus tertentu, putusan yang mengundang *ratio decidendi* atau mengandung *basic reason* sebagai prinsip hukum atas putusan kasus yang bersangkutan, dan 2) putusan yang dijatuhkan merupakan kasus yang berhubungan dengan perkembangan hukum sehingga pada

⁹Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum...* hlm. 41.

¹⁰Oly Viana Agustine, Keberlakuan Yurisprudensi pada Kewenangan Pengujian Undang-Undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 3, September 2018, hlm. 643. DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1539>.

¹¹Enrico Simanjuntak, Peran Yurisprudensi Dalam Sistem Hukum di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 1, Maret 2019, hlm. 89, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1615>.

¹²Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan I (Yogyakarta: CV. Mahakarya Pustaka, 2010). hlm. 65

hakikatnya kasus yang diputuskan berkaitan erat dengan perubahan sosial¹³;

- c. Mahadi memberikan definisi yurisprudensi sebagai rentetan putusan hakim, yang sama bunyi tentang masalah yang serupa. Dengan kata lain, yurisprudensi dapat berarti keputusan-keputusan hakim yang terdahulu yang dapat diikuti oleh hakim-hakim yang kemudiannya dalam perkara yang sama¹⁴;
- d. Raden Subekti, mengatakan yurisprudensi adalah putusan-putusan hakim atau pengadilan yang tetap dan dibenarkan oleh Mahkamah Agung sebagai pengadilan kasasi, atau putusan-putusan Mahkamah Agung sendiri yang tetap (*constant*). Ditegaskan oleh beliau, bahwa barulah dapat dikatakan ada hukum ciptaan yurisprudensi apabila Hukum atau Pengadilan dalam hal tidak terdapatnya suatu ketentuan yang dapat dipakai atau dijadikan landasan untuk memutus perkara yang dihadapkan kepadanya¹⁵.

Selain pendapat para ahli tersebut, ditemukan juga pengertian yurisprudensi menurut beberapa kamus, diantaranya:¹⁶

- a. Yurisprudensi sebagai ajaran hukum yang dibentuk dan dipertahankan oleh pengadilan (Kamus Pockema Andrea);
- b. Yurisprudensi adalah pengumpulan yang sistematis dari keputusan Mahkamah Agung dan keputusan Pengadilan Tinggi yang diikuti oleh hakim lain dalam memberi keputusan dalam soal yang sama (Kamus Pockema Andrea);
- c. Yurisprudensi diartikan sebagai ajaran hukum yang dibentuk dan dipertahankan oleh Peradilan (Kamus Koenen endepols);
- d. Yurisprudensi diartikan sebagai pengumpulan yang sistematis dari putusan Mahkamah Agung dan putusan Pengadilan Tinggi (yang tercatat) yang diikuti oleh hakim-hakim dalam memberikan putusannya dalam soal yang serupa (Kamus Van Dale).

¹³M. Yahya Harahap, "Pelembagaan Yurisprudensi Tetap (Bagian Pertama), *Mimbar Hukum Aktualisasi Hukum Islam*, No. 15 Tahun V, Agustus 1994, hlm. 70.

¹⁴Chainur Arrasyid, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Cetakan 1 (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hlm. 74. Lihat juga Miftakhul Huda, *Yurisprudensi, Majalah Konstitusi*, Edisi April 2010, hlm. 86.

¹⁵Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Perarnan Yurisprudensi...* hlm. 7

¹⁶Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Perarnan Yurisprudensi...* hlm. 7-8.

Pengertian yurisprudensi tersebut bersumber dari negara *civil law*, untuk negara *common law* kata yurisprudensi diserap dari kata *jurisprudence*. Menurut *Black's Law Dictionary jurisprudence* diterjemahkan ke dalam beberapa pengertian. (1) Pada awalnya, di abad ke-18, yurisprudensi dimaknai sebagai studi tentang prinsip utama hukum alam, hukum sipil dan hukum bangsa-bangsa, yang lazim dikenal dengan istilah *jurisprudentia naturalis*. (2) Pada era yang lebih modern, dimaknai sebagai studi tentang elemen-elemen dasar sistem hukum. (3) Ia juga bisa dimaknai sebagai studi tentang sistem hukum secara umum; (4) preseden peradilan yang diikuti secara kolektif; (5) Dalam literatur Jerman, studi tentang pengetahuan hukum; (6) Suatu sistem, badan, atau bagian dari hukum; (7) *case law*¹⁷.

Pengertian yurisprudensi di atas menunjukkan bahwa istilah yurisprudensi di negara *common law* lebih luas, tetapi dapat juga diartikan secara sempit sebagai *case law*. Pada negara *civil law* terutama menurut ahli di Indonesia lebih mendekati pada pengertian putusan pengadilan dibandingkan definisi dalam artian ilmu hukum.

Putusan hakim yang melahirkan yurisprudensi dilatarbelakangi keadaan dimana peraturan perundang-undangan sebagai alat uji tidak mengatur atau terdapat kekosongan hukum, hakim dituntut untuk memutus perkara dengan adil dengan cara penemuan hukum. Putusan yang logis, adil dan diterima umum cenderung diikuti oleh hakim-hakim selanjutnya dalam memutus perkara yang sama, inilah cikal bakal yurisprudensi. Mengingat arti penting yurisprudensi sebagai instrumen kepastian hukum, jajaran peradilan pun mulai tertarik melakukan penelitian terhadapnya, misalnya, penelitian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang) MA-RI menyimpulkan¹⁸: „Yurisprudensi adalah hukum (*judge made law*) dan mempunyai kekuatan mengikat terhadap para pihak serta mengikat berdasarkan asas *Res Judicata pro veritate habetur*. Yurisprudensi merupakan lembaga pengisi kekosongan hukum dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan

¹⁷Terjemahan bebas penulis, bahasa aslinya lihat Bryan A. Garner (Editor In Chief), *Black's Law Dictionary*, Deluxe Ninth Edition, (U.S.A: West Publishing Co, 2009), hlm. 932.

¹⁸Puslitbang Kumdil Mahkamah Agung RI, *Kedudukan dan Relevansi Yurisprudensi Untuk Mengurangi Disparitas Putusan Pengadilan*, (Jakarta: Balitbang Diklat Hukum dan Peradilan MA-RI, 2010). hlm. 103.

bernegara yang paling efektif serta merupakan salah satu sumber hukum Indonesia yang dapat dijadikan sumber penyelesaian kasus hukum yang sama di Pengadilan. Pertimbangan hakim menggunakan dasar pertimbangan hukum yurisprudensi merupakan salah satu hal yang sangat penting untuk mengatasi kelemahan-kelemahan dalam sistem hukum positif“.

Tidak semua putusan hakim dapat disebut dan diartikan sebagai yurisprudensi. Kriteria putusan yang memenuhi klasifikasi sebagai yurisprudensi dipaparkan dalam hasil penelitian yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang menyimpulkan suatu putusan hakim dapat disebut sebagai yurisprudensi apabila putusan itu sekurang-kurangnya memiliki 5 (lima) unsur pokok yaitu¹⁹:

- a. Keputusan atas sesuatu peristiwa yang belum jelas hukumnya;
- b. Keputusan tersebut sudah merupakan keputusan tetap;
- c. Telah berulang-ulang kali diputus dengan keputusan yang sama dalam kasus yang sama;
- d. Memenuhi rasa keadilan;
- e. Keputusan itu dibenarkan oleh Mahkamah Agung.

Adapun tahapan mekanisme yang ditempuh atau tahapan-tahapan proses suatu putusan untuk dapat menjadi yurisprudensi, adalah sebagai berikut:

- a. Adanya putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap;
- b. Atas perkara atau kasus yang diputus belum ada aturan hukumnya atau hukumnya kurang jelas;
- c. Memiliki muatan kebenaran, dan keadilan;
- d. Telah berulang kali diikuti oleh hakim berikutnya dalam memutus kasus yang sama;
- e. Telah melalui uji eksaminasi atau notasi oleh tim yurisprudensi hakim agung MA, dan;
- f. Telah direkomendasikan sebagai putusan yang berkualifikasi yurisprudensi tetap²⁰.

¹⁹Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Perarnan Yurisprudensi...* hlm. 8-9

²⁰Laporan Akhir Program Pembentukan Prosedur Tetap Pedoman Pembentukan Hukum Melalui Yurisprudensi, Proyek Mahkamah Agung Republik

Putusan yang dapat dijadikan yurisprudensi harus memenuhi standar hukum (*law standard*) sebagai berikut²¹:

- a. Putusan tersebut memiliki *ratio decidendi*, yaitu alasan hukum yang menjadi landasan bagi hakim untuk memutus perkara;
- b. Terdapat dasar hukum yang aktual di dalam pertimbangan hukum sebagai dasar putusan;
- c. Dalam pertimbangan hukum memuat alasan-alasan hukum yang aktual dan rasional, yang kemudian atas dasar tersebut ditarik menjadi suatu kesimpulan dalam putusan;
- d. Pertimbangan yang cermat dan teliti atas semua fakta dan bukti dalam kasus yang kemudian diputus;
- e. Memuat *obiter dicta*, yaitu pertimbangan yang tidak menjadi dasar putusan melainkan sebagai penguat *ratio decidendi*. *Obiter dicta* tersebut adalah yang muncul dalam proses persidangan yang kemudian akan menjadikan putusan lebih berkualitas;

Dalam rangka menjaga objektivitas dan validitas yurisprudensi, Mahkamah Agung (MA) telah membuat kebijakan yang pada intinya:

- Pengumpulan Yurisprudensi hanya dilakukan oleh MA, badan-badan lain baik swasta maupun Pemerintah tak dapat melakukan pengumpulan Yurisprudensi. Kecuali kalau hal ini telah dibicarakan terlebih dahulu;
- Berdasarkan Undang-Undang MA menyelenggarakan *eenheid in de recht-spraak*, oleh karena itu MA merupakan satu-satunya lembaga konstitusional yang bertanggung jawab mengadakan pengumpulan tersebut yang merupakan suatu *richt-lijn* yang harus diikuti oleh Hakim dalam mengadili perkara;
- Perkara-perkara yang menjadi *richt-lijn* adalah terutama perkara yang dalam kasasi telah diteguhkan hukumnya baik dengan mengadili sendiri maupun dengan menolak kasasi;
- Perkara-perkara yang telah mempunyai kekuatan pasti tanpa melalui kasasi tidak mempunyai sifat *richt-lijn*;

Indonesia-Komisi Eropa-Tata Kepemerintahan yang Baik pada Peradilan Indonesia, Juni 2008, hlm. 47

²¹Wigati Pujiningrum et.al, *Eksistensi Yurisprudensi Dalam Putusan-Putusan Hakim*, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2021), hlm. 42

- Dengan demikian kalau ada pihak lain yang mengadakan pengumpulan Yurisprudensi baik mengenai keputusan-keputusan yang telah melalui kasasi maupun mengenai keputusan Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri yang telah mempunyai kekuatan pasti tanpa melalui kasasi maka hal ini akan mengganggu *eenheid in de recht-spraak*²².

Mahkamah Agung di sini memberi batasan putusan yang dapat dijadikan yurisprudensi yaitu hanya putusan yang telah melalui proses kasasi. Batasan penetapan kriteria yurisprudensi tersebut menjawab perbedaan para pakar yang sebagian berpendapat bahwa yang dikatakan yurisprudensi hanyalah putusan yang dikeluarkan hakim Pengadilan tingkat kasasi. Sedangkan sebagian lagi berpendapat bahwa semua putusan-putusan yang walaupun hanya sampai pada tingkat paling rendah sekalipun asalkan telah berkekuatan hukum pasti dan tetap serta dapat dijadikan sebagai landasan untuk memutuskan perkara yang dapat dihadapkan kepadanya, maka hal itu juga dapat dikatakan yurisprudensi. Ditetapkannya kriteria yurisprudensi hanya apabila telah diputus di tingkat kasasi karena Mahkamah Agung sebagai puncak peradilan tinggi sekaligus merupakan wahana upaya hukum terakhir yang sudah barang tentu tingkat kepastian hukumnya sangat kuat, karena sudah melalui proses peradilan yang berjenjang, yakni dari lembaga peradilan terendah hingga lembaga peradilan tertinggi²³.

2. Jenis-jenis yurisprudensi

Sistem hukum Indonesia tidak menentukan klasifikasi yurisprudensi tertentu untuk dijadikan sumber hukum, tetapi dalam praktik peradilan dikenal adanya dua klasifikasi yurisprudensi, yaitu yurisprudensi biasa (tidak tetap) dan yurisprudensi tetap. Untuk menentukan apakah suatu putusan hakim dapat diklasifikasikan sebagai yurisprudensi, harus diketahui terlebih dahulu apakah putusan itu masuk dalam kriteria-kriteria yurisprudensi atau tidak²⁴.

²²Surat Edaran Mahkamah Agung No. 02 Tahun 1972 tentang Pengumpulan Yurisprudensi

²³Siti Nurkhaerah, *Optimalisasi Yurisprudensi....* hlm. 10

²⁴Teguh Setya Bhakti, *Pembangunan Hukum Administrasi Negara Melalui Pemberdayaan Yurisprudensi Peradilan Tata Usaha Negara*, Disertasi Universitas Diponegoro, 2017, hlm. 92

Kriteria yurisprudensi tetap apabila suatu kaidah atau ketentuan dalam suatu keputusan kemudian diikuti secara konstan atau tetap oleh para hakim dalam putusannya dan dapat dianggap menjadi bagian dari keyakinan hukum umum²⁵, atau putusan-putusan hakim yang berulang kali dipergunakan pada kasus-kasus yang sama, putusan mana merupakan *standaard daaresten*, yaitu keputusan Mahkamah Agung yang menjadi dasar bagi pengadilan untuk mengambil keputusan. Sedangkan yurisprudensi tidak tetap yaitu yurisprudensi yang belum menjadi yurisprudensi tetap, karena tidak selalu diikuti oleh hakim²⁶. Menurut Paulus Effendi Lotulung ukuran yang dipakai untuk menentukan apakah yurisprudensi itu merupakan yurisprudensi tetap ataukah tidak tetap, tidaklah didasarkan pada hitungan matematis yaitu berapa kali sudah diputuskan yang sama mengenai kasus yang sama, tetapi ukurannya lebih ditekankan pada muatannya yang secara prinsipil berbeda dengan pandangan sebelumnya, sehingga dapat diterima sebagai standar²⁷. Meskipun demikian, dalam praktik, standar yurisprudensi tetap dan tidak tetap belum dapat dipahami secara jelas karena pembeda antara keduanya sangat luas, yaitu menyangkut penilaian kualitas dan seberapa seringnya putusan diikuti, tolak ukurnya sangat subjektif apalagi pemahaman dan akses untuk mendapatkan kumpulan yurisprudensi terbatas.

Selanjutnya, untuk memahami perbedaan yurisprudensi tetap dan tidak tetap yang lebih terukur yaitu dengan melihat pembeda berikut: (1) yurisprudensi tidak tetap (biasa) adalah putusan pengadilan (putusan perdamaian, putusan *judex factie* Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi serta Putusan Mahkamah Agung) yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) namun belum diuji melalui eksaminasi dan notasi dari tim yurisprudensi Hakim Agung Mahkamah Agung dan belum direkomendasikan sebagai yurisprudensi tetap²⁸; (2) yurisprudensi tetap (konstan) adalah putusan-putusan hakim tingkat pertama, dan putusan hakim tingkat banding yang telah berkekuatan hukum tetap, atau putusan Mahkamah Agung sendiri yang

²⁵Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah....* hlm. 65

²⁶Mahkamah Agung, *Naskah Akademis Tentang Pembentukan Hukum Melalui Yurisprudensi*, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2005). hlm. 39

²⁷Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Peranan Yurisprudensi...* hlm. 9.

²⁸Achmad Kamil et.al, *Kaidah-kaidah Hukum Yurisprudensi*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), hlm. 12..

telah berkekuatan hukum tetap, atas perkara atau kasus yang belum jelas aturan hukumnya yang memiliki muatan keadilan dan kebenaran, telah diikuti berulang kali oleh hakim berikutnya dalam perkara yang sama, putusan tersebut telah diuji oleh Majelis Yurisprudensi yang terdiri dari para hakim agung di Mahkamah Agung, dan telah direkomendasikan sebagai yurisprudensi tetap yang berlaku mengikat dan wajib diikuti oleh hakim-hakim dikemudian hari dalam memutus perkara yang sama²⁹. Dalam praktik, jarang sekali memperdebatkan jenis yurisprudensi karena keduanya mempunyai kekuatan yang sama.

B. Kedudukan dan Peran Yurisprudensi

1. Kedudukan yurisprudensi sebagai sumber hukum

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa sumber hukum berasal dari “dasar hukum”, “landasan hukum”, ataupun “payung hukum”. Dasar hukum atau landasan hukum adalah *legal basis* atau *legal ground*, yaitu norma hukum yang mendasari suatu tindakan atau perbuatan hukum tertentu sehingga dapat dianggap sah atau dapat dibenarkan secara hukum³⁰. Sementara, Peter Mahmud Marzuki menyatakan sumber hukum adalah bahan-bahan yang digunakan sebagai dasar oleh pengadilan dalam memutus perkara³¹. Kedua pengertian ini akan digunakan sebagai tolok ukur apakah yurisprudensi dapat digunakan hakim sebagai dasar atau sumber hukum untuk memutus suatu perkara.

Sumber hukum dapat ditinjau dari beberapa bagian, pada tataran dogmatis dikenal istilah sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis³². Sumber hukum tertulis dalam pengertian ini secara teori dapat dipadankan dengan sumber hukum formal, sementara sumber hukum tidak tertulis sepadan dengan sumber hukum materiil.

Sumber hukum formal dapat dikenal dari bentuknya (hukum tertulis), sedangkan sumber hukum materiil pada umumnya dalam

²⁹Achmad Kamil et.al. *Kaidah-kaidah Hukum...* hlm. 11

³⁰Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 121.

³¹Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi revisi, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2015), hlm. 255.

³²TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

bentuk hukum tidak tertulis yaitu asas-asas dan prinsip-prinsip yang menjiwai norma hukum tertulis, dapat juga berbentuk nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Pada negara-negara *civil law* sumber hukum formal terdiri dari undang-undang (*statute*), kebiasaan dan adat (*custom*), traktat (*treaty*), perjanjian atau konvensi internasional, yurisprudensi (*case law, judge made law*), pendapat ahli hukum terkenal (*doctrine*)³³. Negara-negara *civil law* pada umumnya mendudukan undang-undang sebagai sumber hukum utama, faham tersebut setidaknya dipengaruhi oleh ajaran *legisme* yang tidak mengakui hukum di luar undang-undang. Bahkan di Prancis pada masa lalu juga dipengaruhi ajaran pemisahan kekuasaan, hakim hanya berperan untuk memutus perkara, bukan menciptakan hukum. Menurut MacLean, selain adanya sejarah pembatasan peranan hakim, ada 3 (tiga) alasan struktural lemah atau kecil diskresi hakim untuk melakukan interpretasi atas hukum yang terkodifikasi, yaitu³⁴:

- a. Keyakinan bahwa kodifikasi hukum sudah lengkap dan cukup sehingga tidak perlu lagi dilakukan interpretasi;
- b. Terdapat larangan dan merupakan tindak pidana bagi hakim untuk membuat putusan yang bertentangan dengan hukum; dan
- c. Rendahnya kreativitas hakim dalam memeriksa perkara karena terbebani dengan tumpukan perkara yang sangat banyak;

Ciri atau karakteristik sistem hukum *civil law* selalu mengedepankan hukum tertulis sebagai sendi utama tata hukum, hakim tidak membentuk hukum, hakim hanya menerapkan hukum. Para hakim dari di negara *civil law*, pada dasarnya berada pada arus besar (*mainstream*) pemikiran bahwa “*law as it is written in the book*”. Artinya, hakim dalam menyelesaikan perkara harus terlebih dulu melihat kepada undang-undang dari pada sumber hukum lainnya³⁵. Atau dengan kata lain, sistem hukum *civil law* menempatkan keadilan hanya bersumber pada undang-undang. Hakim tidak mandiri dalam menafsirkan hukum, harus

³³Dudu Duswara Machmudin, *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 77.

³⁴Lihat MacLean dalam Choky R. Ramadhan, *Convergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia Dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum*, *Mimbar Hukum*, Volume 30. No. 2, Juni 2018, hlm. 218.

³⁵Widodo Dwi Putro, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hlm. 6

mendasarkan penilaiannya pada peraturan perundang-undangan di luar dirinya. Dalam posisi ini peranan yurisprudensi kurang begitu urgen, semua hukum terdapat dalam undang-undang. Hakim hanya berperan selaku pelaksana undang-undang.

Sementara di negara *common law* sumber hukum utama adalah *judicial precedent*, dalam hal-hal terbatas juga *local costum*³⁶. Dalam pengertian sederhana ciri atau karakteristik sistem *common law* adalah: yurisprudensi sebagai sumber hukum utama; (2) dianutnya doktrin *stare decisis*/sistem Preseden; (3) *adversary system* dalam proses peradilan³⁷. Pada intinya negara *common law* menganut mazhab *freie rechtsbewegung* dimana hakim adalah pencipta hukum dan bukan hanya corong undang-undang³⁸, sumber hukum yang paling dominan adalah *judicial precedent* dengan pendekatan hukum berbasis kasus yang dibentuk berdasarkan putusan-putusan pengadilan. Kepatuhan terhadap preseden tercermin dalam doktrin *stare decisis*³⁹. Doktrin ini menyatakan bahwa, ketika suatu pokok atau prinsip hukum telah diputuskan atau ditetapkan secara resmi oleh putusan pengadilan yang berwenang, maka pokok atau prinsip hukum tersebut tidak lagi dianggap terbuka untuk diperiksa atau untuk membuat putusan baru oleh pengadilan yang sama, atau oleh mereka yang terikat untuk mengikuti putusannya, kecuali untuk alasan yang mendesak dan dalam kasus-kasus luar biasa.

Sistem *common law* menempatkan putusan hakim terdahulu sebagai sumber hukum utama yang mutlak untuk dicermati tatkala menghadapi suatu perkara serupa. Kata ‘serupa’ di sini menunjukkan adanya kesamaan dari karakteristik fakta-fakta yang terjadi diantara perkara-perkara tersebut. Fakta-fakta di sini harus merupakan fakta-fakta material (*the material facts*), yang memang dipakai sebagai basis

³⁶Cuplikan Pidato Pengukuhan Prof. Dr. Paulus Effendi Lotulung, SH Diucapkan pada Penerimaan Sebagai Guru Besar Ilmu Huku Administrasi Negara Pada Fakultas Hukum Pakuan Di Kampus Universitas Pakuan, Bogor, Tanggal 24 September 1994, Dengan Judul Yurisprudensi Dalam Hukum Administrasi Negara, dalam Paulus Effendi Lotulung, *Himpunan Putusan-Putusan Di Bidang Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2013), hlm. 2.

³⁷Nurul Qamar, *Perbandingan Sistem Hukum Dan Peradilan Civil Law System Dan Common Law System*, Cetakan Pertama, (Makassar: Pustaka Refleksi, 2010), hlm. 47.

³⁸Puslitbang Kumdil Mahkamah Agung RI, *Kedudukan dan Relevansi...* hlm. 1.

³⁹oleh pengadilan dalam menerapkan aturan baru dalam rangka menegakkan keadilan; *kedua*, kasus yang diputuskan yang memberikan dasar untuk menentukan kasus-kasus selanjutnya yang melibatkan fakta atau isu serupa.

oleh hakim saat ia membangun pertimbangan-pertimbangannya menuju pada kesimpulan. Jika hakim memutuskan bahwa ruang lingkup dari proposisi pada perkara terdahulu dapat dipertahankan, maka berarti ia sudah menyimpulkan bahwa perkara yang tengah ditanganinya sekarang tetap menggunakan *ratio decidendi* mengikuti perkara terdahulu. Ia tidak beranjak dari *ratio decidendi* yang sudah ada. Untuk menghindari ketidaksamaan fakta, maka hakim perlu menyeleksi fakta berikut dengan pertimbangan hukumnya, dan memilih yang benar-benar material dan relevan saja untuk diikuti. Bagian-bagian yang tidak diikuti ini disebut dengan *obiter dicta*⁴⁰.

Tidak salah kiranya dikatakan apabila mahasiswa pada negara-negara yang berkarakteristik *civil law* ketika dihadapkan pada persoalan sebuah kasus, mereka cenderung mencari aturan hukum positif untuk menyelesaikannya, sebaliknya pada negara-negara yang berkarakteristik *common law* akan mencari contoh kasus yang sama yang pernah ditangani dan diputus pengadilan sebelumnya.

Dewasa ini sulit memisahkan secara ketat antara sistem *civil law* dan *common law*, kedua sistem ini saling mempengaruhi pemikiran ahli-hali di negara masing-masing sehingga percampuran keduanya tak terelakkan. Ahli-perbandingan-hukum, Esin Orucu-menyatakan tidak-ada-lagi negara yang murni-menganut-*civil law*-atau-*common law*⁴¹. Khusus Indonesia, berdasarkan-sejarahnya-pernah-dijajah oleh Belanda, sistem Belanda ikut-mempengaruhi-sistem-hukum Indonesia melalui-asas-konkordansi.-Konstitusi Indonesia tidak-menentukan secara-tegas-menganut-sistem-hukum yang mana, tetapi-dalam praktik-ketatanegaraan,-karakteristik-*civil law* sangat kuat-dengan beberapa-pengaruh-*common law*.-Melihat-fenomena-itu,-Ahmad Ali mengatakan bahwa hukum Indonesia menggunakan *mix legal system* yaitu suatu sistem hukum campuran⁴². Moh. Mahfud MD mengambil istilah-gabungan-keduanya dan membentuk-paradigma negara hukum Pancasila. Lebih-lanjut-disebut-sebagai-*paradigma prismatik*, yang diambil

⁴⁰Shidarta, *Ratio Decidendi dan Kaidah Yurisprudensi* (2019) dikutip dari: <https://business-law.binus.ac.id/2019/03/04/ratio-decidendi-dan-kaidah-yurisprudensi/> diakses pada tanggal 7 Agustus 2025 pukul 16.00 WIB

⁴¹Choky R. Ramadhan, *Convergensi Civil Law dan Common Law...* hlm. 215

⁴²Ahmad Ali, *"Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (judicial prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (legisprudence)"*, Edisi Pertama, Cetakan Keempat (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 499

dari Fred. W. Riggs, yaitu-menggabungkan-nilai-nilai-baik-semua-sistem secara-eklektis-sehingga-menjadi-sistem-hukum Indonesia⁴³. Hal senada disampaikan oleh Bagir Manan yang mengatakan, bahwa negara hukum Indonesia mengambil konsep prismatic atau integratif dari dua konsepsi tersebut. Indonesia tidak memilih salah satunya tetapi memasukkan unsur-unsur baik dari keduanya⁴⁴.

Kecenderungan hakim mengikuti yurisprudensi di Indonesia tidak berarti bahwa asas *the binding force of precedent* seperti yang dianut negara-negara *common law*, tetapi terikatnya atau berkiblatnya hakim pada putusan terdahulu itu karena *the persuasive force of precedent*, yang disebabkan putusan yang diikuti, yang mengikatnya itu meyakinkan hakim untuk diikuti⁴⁵. Hakim-hakim mulai memperhatikan yurisprudensi ketika dihadapkan kepada fakta undang-undang tidak secara jelas mengatur, sementara terdapat yurisprudensi yang kaidahnya sama seperti perkara yang ditanganinya, hakim-hakim dalam posisi demikian cenderung mengikuti dan/atau terikat pada yurisprudensi. Keterikatan hakim tersebut disebabkan oleh faktor-faktor berikut⁴⁶:

- a. Putusan hakim yang lebih tinggi yaitu Putusan yang dibuat oleh Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung mempunyai kekuasaan (*gezag*);
- b. Sebab psikologis, apabila hakim bawahan menyimpang dari putusan sebelumnya, maka nanti pada akhirnya akan dibatalkan juga dalam tingkat pemeriksaan yang lebih tinggi;
- c. Hakim bawahan berpendapat sama dengan putusan-putusan sebelumnya.

⁴³Moh. Mahfud. MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 94.

⁴⁴Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, disampaikan pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan HAM tanggal 29-31 Mei 2006 di Mercure Ancol Hotel, Jakarta., hlm. 58

⁴⁵Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah...* hlm. 55

⁴⁶Utrecht, et. al, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1999), hlm. 122-123

2. Peran yurisprudensi mengurangi disparitas putusan dan sarana pembangunan hukum

Selain berkedudukan sebagai sumber hukum, yurisprudensi pada hakikatnya mempunyai berbagai fungsi diantaranya⁴⁷:

- a. Dengan adanya putusan-putusan yang sama dalam kasus yang serupa, maka dapat ditegakkan adanya standar hukum yang sama, dalam hal undang-undang tidak mengatur atau belum mengatur pemecahan kasus yang bersangkutan.
- b. Dengan adanya standar hukum yang sama itu, maka dapat diciptakan rasa kepastian hukum di masyarakat. Dengan diciptakannya rasa kepastian hukum dan kesamaan hukum terhadap kasus yang sama, maka putusan hakim akan bersifat dapat diperkirakan (*predictable*) dan ada transparansi.

Puslitbang Kumdil MA-RI dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa yurisprudensi sangat berperan untuk menghindari dan mengurangi disparitas putusan pengadilan atas kasus yang sama sehingga tidak membingungkan masyarakat pencari keadilan. Putusan yang berbeda-beda atas kasus yang intinya sama pada akhirnya akan mengurangi kepercayaan publik terhadap lembaga peradilan. Oleh karenanya hakim Indonesia syogynya dapat mempelajari dan menerapkan ajaran hukum yurisprudensi guna menunjang tugas pokok hakim dalam memutus perkara yang diajukan kepadanya, sehingga putusan hakim dimasa mendatang akan lebih baik dan berkualitas tidak menimbulkan perbedaan yang mencolok⁴⁸.

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1983 di Bidang Hukum, telah mengarahkan bahwa hukum harus dapat menjamin masyarakat untuk menikmati kepastian hukum, ketertiban hukum dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran yang menekankan hal tersebut dalam sektor materi hukumnya, untuk menuju terwujudnya Sistem Hukum Nasional⁴⁹. Posisi yurisprudensi ini juga mendapat perhatian dalam pembangunan hukum atau *law development* pada GBHN Tahun 1993 yang menegaskan bahwa penataan

⁴⁷Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Peranan Yurisprudensi...* hlm. 17

⁴⁸Puslitbang Kumdil Mahkamah Agung RI, *Kedudukan dan Relevansi..* hlm. 112

⁴⁹Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Peranan Yurisprudensi...* 1

hukum nasional akan dilakukan antara lain dengan meningkatkan pembinaan, pengukuhan kedudukan dan peranan yurisprudensi sebagai sumber hukum, serta memperluas cakupan penyebaran yurisprudensi, sehingga tidak hanya terbatas pada badan peradilan saja, akan tetapi juga kepada kalangan penegak hukum lainnya, perguruan tinggi dan masyarakat luas⁵⁰.

Kenyataan dalam praktik menunjukkan banyaknya ruang kosong dalam peraturan perundang-undangan yang harus di isi oleh hakim dalam memutus perkara. Dari sinilah muncul kewajiban hakim untuk mengisi ruang kosong untuk penyelesaian kasus konkret, putusan hakim nantinya menjadi parameter atau sumber referensi bagi pembentuk undang-undang untuk mengadakan perubahan peraturan, artinya, undang-undang baru atau ketentuan hukum baru tersebut dikembangkan melalui hasil putusan-putusan hakim, dengan demikian peran yurisprudensi dapat memberikan kontribusi dan partisipasi dalam pengembangan hukum.

Paralel dengan amanah GBHN Tahun 1993, Mahkamah Agung secara rutin telah menerbitkan buku kumpulan kaidah-kaidah hukum yurisprudensi untuk dijadikan literasi bagi hakim, perguruan tinggi bahkan pengambil kebijakan serta pembentuk undang-undang guna pembangunan hukum. Yurisprudensi-yurisprudensi yang mengandung nilai keadilan dalam masyarakat tersebut dapat dijadikan sumber atau acuan dalam hal⁵¹:

- a. Pembentukan peraturan perundang-undangan;
- b. Dasar untuk mengambil putusan terhadap masalah yang sama oleh hakim lainnya terhadap hal-hal yang belum diatur atau belum jelas hukumnya;
- c. Dasar pengembangan ilmu hukum melalui putusan-putusan peradilan.

Untuk mewujudkan konsistensi hakim dalam memutus, selain yurisprudensi dikenal juga Surat Edaran Mahkamah Agung (Sema), keduanya mempunyai keterkaitan satu sama lain. Sema merupakan

⁵⁰Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Perarnan Yurisprudensi...* 19, lihat juga Wigati Pujiningrum et.al, *Eksistensi Yurisprudensi...* 21.

⁵¹Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Perarnan Yurisprudensi...* hlm. 1

kebijakan internal yang dikeluarkan Mahkamah Agung sebagai pedoman teknis peradilan. Sema dihadirkan untuk memberikan pedoman pelaksanaan peraturan perundang-undangan atau memberikan penjelasan terhadap suatu masalah hukum. Sema biasanya diadopsi dari yurisprudensi dan mempertegas atau memperluas prinsip-prinsip yang terkandung dalam yurisprudensi.

Sejak diberlakukan sistem kamar (perdata, pidana, tata usaha negara dan militer)⁵², aturan sistem kamar mengharuskan dilakukannya tatalaksana admisnitrasi/teknis baru yang mengarahkan pencapaian tujuan implementasi sistem kamar, salah satunya menjaga konsistensi putusan. Ketua kamar mempunyai tugas memastikan terwujudnya kesatuan penerapan hukum dengan menjaga konsistensi putusan di masing-masing kamarnya. Kebijakan yang dikeluarkan adalah dalam bentuk Surat Edaran yang terbit secara rutin setiap setahun sekali mengenai masalah-masalah teknis pengadilan. Mahkamah Agung menghendaki agar putusan rapat pleno setiap kamar sedapat-dapatnya ditaati oleh majelis hakim.

Hasil rumusan kamar yang sifatnya *up to date*, kebaruan dan kekinian lebih memiliki kekuatan mengikat bila dibandingkan dengan yurisprudensi yang kerap tidak terpantau oleh hakim⁵³. Namun demikian, SEMA tetaplah berkedudukan sebagai kebijakan internal, dia bukan peraturan perundang-undangan juga bukan sumber hukum dan tidak dapat dijadikan sebagai alat uji dalam memutus sengketa. Dalam praktik, SEMA digunakan sekedar rambu untuk menghubungkan hukum dengan kasus konkret atau instrumen penguat argumentasi (*legal resioning*) dalam memutus perkara. Sebagai pedoman teknis dia tidak mandiri, jika ada arahan mengenai sesuatu permasalahan dalam SEMA, maka dalam pertimbangan putusan, kaidah Sema hanya dapat dimunculkan bila dielaborasi dengan kaidah yurisprudensi atau hukum lainnya agar pendapat hakim sebangun dengan kebijakan Mahkamah Agung.

⁵²SK KMA Nomor 142/KMA/SK/IX/2011 tanggal 19 September 2011 tentang Pedoman Penerapan Sistem Kamar di Mahkamah Agung, sebagaimana telah diubah dengan SK KMA Nomor 017/KMA/SK/II/2012 tanggal 3 Februari 2012 tentang Perubahan Pertama SK KMA 142/KMA/SK/IX/2011 tentang Pedoman Penerapan Sistem Kamar di Mahkamah Agung

⁵³Wigati Pujiningrum et.al, *Eksistensi Yurisprudensi...* hlm. 79.

C. Yurisprudensi dan Kaidah Hukum Peradilan TUN

1. Yurisprudensi Peradilan TUN dan perkembangan hukum administrasi

Pengadilan TUN mempunyai dua fungsi yaitu sebagai lembaga perlindungan hukum dan sebagai lembaga pengawasan. Sebagai lembaga pengawasan berakar dari prinsip legalitas, badan/pejabat pemerintahan menjalankan wewenangnya harus berdasarkan hukum. Prinsip ini ditujukan sebagai pengawasan tindakan pejabat pemerintahan berdasarkan hukum. Jika pengadilan menganggap keputusan atau tindakan melanggar peraturan perundang-undangan, maka akan dicabut keberlakuannya (*will remove it from the legal order*) melalui pembatalan. Selanjutnya, pejabat pemerintahan dapat mengambil pelajaran bagaimana tindakan melawan hukum yang serupa dapat dicegah di masa depan dari alasan yang dinyatakan dalam putusan pengadilan. Di sini pengadilan bertindak sebagai penjaga (*guardian*) ketertiban hukum dan sekaligus sebagai pembina (*educator*) dari badan/pejabat pemerintahan⁵⁴. Putusan pengadilan yang diikuti secara berulang dan dihormati pemerintah akan menjadi yurisprudensi yang dapat digunakan sebagai referensi pembangunan hukum administrasi.

Fakta sejarah menunjukkan bahwa peran yurisprudensi sangat penting dalam pembentukan hukum nasional, terutama di bidang hukum administrasi. Pada negara *civil law* yang dipelopori Prancis menjadi contoh menonjol dimana justru yurisprudensi lah yang membentuk sekaligus mengembangkan *droit administratif* yang kemudian dikenal dengan hukum administrasi negara dimana eksistensinya diakui hingga sekarang. Bahkan Jean Rivero mengatakan hukum administrasi negara sebagian besar bersifat yurisprudensial⁵⁵. Apabila undang-undang tidak secara tegas mengaturnya ataupun malah sama sekali tidak mengaturnya maka hakim harus mencari jalan keluar dan menciptakan hukumnya. Karya penciptaan hukum ini dan pengembangannya kemudian dalam kasus merupakan elaborasi selama kurun waktu ratusan tahun dari lembaga Conseil d'Etat. Conseil d'Etat mempunyai otoritas penuh dan sangat berwibawa dalam putusan-

⁵⁴F. Stroink et. al, *Judicial Law Making and Administrative Law*, (Oxford: Intersentia Antwerpen, 2005), hlm. 153.

⁵⁵Paulus Effendi Lotulung, *Himpunan Putusan-Putusan...* hlm. 1

putusannya sehingga mampu mengembangkan *droit administratif*, baik hukum formalnya maupun hukum materiil, melalui putusannya. Di Prancis terdapat istilah *arret de principe* (putusan yang bersifat prinsipil atau yurisprudensi tetap), wajib diikuti oleh para hakim administrasi dan menjadi sumber hukum utama dari *droit administratif*, sehingga Goerges Vedel mengatakan bahwa hukum administrasi adalah hukum yang secara essensial dibuat oleh hakim⁵⁶.

Sama seperti di Prancis, di negara-negara *common law*, peranan putusan-putusan hakim (*juge made law*) justru membentuk *administrative law*, hal ini tidak disebabkan adanya kodifikasi sebagaimana di negara *civil law*. Memang perkembangan hukum administrasi di negara *common law* mengalami hambatan, karena secara doktriner cabang hukum administrasi ditentang oleh A.V. Dicey yang menganggap *droit administratifs* sebagai hukum khusus bagi pemerintah, hal itu tidak sejalan dengan *the rule of law* dan Dicey juga menentang adanya peradilan administrasi. Sejalan dengan kebutuhan praktik dan perkembangan pemikiran, kemudian pandangan-pandangan doktriner berubah sehingga membuat semakin diterimanya *administrative law* di negara *common law* meskipun tidak sampai kepada tatanan peradilan menjadi dua set⁵⁷.

Perkembangan hukum administrasi Prancis dan negara-negara *common law* sesungguhnya sama-sama melalui *judicial precedent*, hanya saja di Prancis, yurisprudensi menjadi instrumen kodifikasi sementara pada negara *common law*, yurisprudensi digunakan untuk unifikasi hukum. Berbeda dengan kedua negara di atas, di Indonesia perkembangan hukum administrasi bersumber dari doktrin para sarjana, dalam kebutuhan praktis ia dikembangkan melalui sarana regulasi melalui peraturan-peraturan menyangkut hukum publik yang tersebar di beberapa peraturan sektoral. Sejak Pengadilan TUN didirikan dan beroperasi pada tahun 1991, Indonesia belum memiliki kodifikasi hukum administrasi. Hukum atau norma yang menjadi sumber penilaian Peradilan TUN tersebar di beberapa peraturan sesuai klasifikasi perkara.

Berdirinya peradilan TUN di Indonesia relatif masih muda, belum kelihatan putusan-putusannya menjadi sumber referensi pembentukan

⁵⁶Paulus Effendi Lotulung, *Himpunan Putusan-Putusan...* hlm. 2.

⁵⁷Paulus Effendi Lotulung, *Himpunan Putusan-Putusan...* hlm. 4.

regulasi atau belum ada penelitian tentang itu. Sulitnya menemukan keterkaitan regulasi dan yurisprudensi karena yurisprudensi peradilan TUN menysasar di beberapa peraturan sektoral, misalnya di bidang kepegawaian, pertanahan, perizinan dan bidang-bidang lain. Untuk mengetahui peran yurisprudensi TUN, tentu perlu menyisir satu persatu latar belakang perubahan peraturan sektoral tersebut. Sekarang telah dibentuk UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ditinjau dari naskah akademik, undang-undang tersebut lahir dari abstraksi pemikiran pragmatis yang dielaborasi dengan studi komparasi. Ruang lingkup UU No. 30 Tahun 2014 mengatur fungsi pemerintahan secara umum yang mencakup hak dan kewajiban pejabat pemerintahan, kewenangan pemerintahan, diskresi, penyelenggaraan administrasi pemerintahan, prosedur administrasi pemerintahan, keputusan pemerintahan, upaya administratif, pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan, dan sanksi administratif. Tidak secara detail mengkaji perlindungan hukum melalui Peradilan TUN, atau menjawab permasalahan-permasalahan Peradilan TUN ditataran aplikatif.

Permasalahan pokok peradilan TUN terletak pada hukum acara yang sangat tertinggal dibandingkan dengan perkembangan hukum administrasi. Kelemahan hukum acara Peradilan TUN sudah diprediksi sejak awal, bahkan Rochmat Soemitro pada Simposium Peradilan Tata Usaha Negara sudah memperkirakan bahwa prosedur penyelesaian sengketa akan rumit, karena diselenggarakan menurut HIR, yang lebih kaku, dan lebih formil⁵⁸. Kesimpulan Laporan Simposium Peradilan TUN tanggal 7 Februari 1976 menginginkan hukum acara tersendiri yang sederhana dan mudah dimengerti, namun untuk sementara diusahakan supaya dipergunakan hukum acara perdata yang ada secara *mutatis mutandis*⁵⁹ kemudian akan di tinjau. Artinya, hukum acara Peradilan TUN dibuat untuk sementara sampai negara mampu

⁵⁸Rochmat Soemitro, *Naskah Singkat Tentang Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Sumbangan pikiran pada Simposium Peradilan Tata Usaha Negara yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional pada tanggal 5-7 Februari 1976 di Jakarta. Dikutip dalam Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Simposium Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Pertama, (Bandung: Binacipta, 1977), hlm. 261-262.

⁵⁹Dikutip dari Laporan Team Penelitian Kedudukan, Kekuasaan dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta: Maret 1980, hlm. 24.

menciptakan hukum acara yang benar-benar efektif sesuai kebutuhan masyarakat.

2. Kaidah yurisprudensi Peradilan TUN

Menurut Sudikno putusan hakim selain penyelesaian perkara, sekaligus merupakan penetapan kaidah hukum untuk waktu yang akan datang⁶⁰. Sebagai penyelesaian perkara, putusan pengadilan hanya mengikat para pihak. Hanya putusan yang mengandung kaidah hukum/prinsip hukum dapat mengikat pengadilan terhadap perkara yang sama dimasa yang akan datang. Bagian dari putusan yang dianggap mengikat pengadilan berikutnya adalah apa yang dikenal dengan *ratio decidendi*.

Rumusan pertimbangan yang berasal dari *ratio* (nalar) hakim, bisanya diekspresikan dalam bentuk pernyataan prinsip-prinsip hukum yang diambil berdasarkan fakta-fakta penting dari perkara sebagai dasar untuk menentukan sikap, inilah yang disebut *ratio decidendi*. Prinsip hukum tersebut didasarkan pada interpretasi individual sang hakim terhadap fakta fakta yang ada. *Ratio* ini, hanya terbatas pada keputusan yang memiliki potensi mengikat pada masa yang akan datang. Pokok-pokok hukum yang tidak punya kaitan erat dengan *ratio* akan dianggap sebagai *dicta* dan disebut sebagai *obiter dicta* disampaikan dengan singkat, dan pernyataan seperti itu tidak mengikat pengadilan dimasa yang akan datang⁶¹.

Tidak mudah memahami *ratio decidendi* sebuah putusan, bahkan Sir Rupert Cross, seorang ahli dari Inggris tempat asal doktrin preseden pun mengatakan tidak mungkin menemukan sebuah rumusan untuk menentukan *ratio decidendi* dari sebuah perkara. Salah satu cara untuk menemukan *ratio* dari suatu perkara adalah dengan mengkaji persoalan pokok dan fakta-fakta kunci dalam perkara tersebut, kemudian menghubungkannya dengan pernyataan prinsip dari hakim. Hakim biasanya akan memberi alasan terhadap keputusannya dalam pertimbangan dengan memberikan pandangan dan interpretasinya terhadap persoalan dalam perkara tersebut⁶².

⁶⁰Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum...* hlm. 66

⁶¹Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum...* hlm. 353.

⁶²Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum...* hlm. 353.

Mahkamah Agung telah membuat kumpulan yurisprudensi yang berisi putusan-putusan secara lengkap, namun, tidak jarang memuat kaidah-kaidahnya saja, hal ini dalam rangka memudahkan hakim dan masyarakat lainnya untuk mengetahui prinsip hukum atau kaidah hukum yang dapat dijadikan pedoman dalam perkara yang nantinya mempunyai kesamaan. Yurisprudensi memuat cakupan bidang secara khusus baik menyangkut formalitas gugatan atau substansi. Ada banyak ditemukan kumpulan-kumpulan kaidah yurisprudensi Peradilan TUN baik gabungan dengan yurisprudensi peradilan lain, maupun dihimpun secara khusus terkait yurisprudensi Peradilan TUN. Dalam kesempatan ini, hanya diketengahkan babarapa contoh kaidah yurisprudensi saja, diantaranya:

a. Yurisprudensi menyangkut formal gugatan

Nomor : 5K/TUN/1992 tanggal 21 Januari 1993

Register

Klasifikasi : Pertanahan

Kaidah : **1. Tenggang waktu mengajukan gugatan:**

Hukum Jangka waktu yang termaksud dalam pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986, harus dihitung sejak Penggugat mengetahui adanya keputusan yang merugikannya

2. Penyebutan Pihak

Penyebutan turut Tergugat oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dan turut Tergugat I/Pembanding Intervensi II dan turut Tergugat II/Pembanding Intervensi III oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta adalah tidak tepat karena tidak memenuhi isi ketentuan pasal 83 UU No. 5 Tahun 1986 jo penjelasan resmi dari pasal tersebut. Dari ketentuan pasal 83 beserta penjelasan resminya, tak dimungkinkan untuk atas perkara Penggugat sendiri menarik seseorang atau badan hukum perdata menjadi Tergugat (vide pasal 1 ayat 6 UU No. 5 Tahun 1986) baik ssebagai turut Tergugat ataupun Tergugat Intervensi.

3. Ultra Petita

Mahkamah Agung berpendapat, bahwa walaupun penggugat-penggugat asal tidak mengajukan petitum, Mahkamah Agung dapat mempertimbangkan dan mengadili semua keputusan atau penetapan-penetapan yang bertentangan dengan tatanan yang ada. Adalah tidak pada tempatnya bila hak menguji Hakim hanya pada objek sengketa yang telah diajukan oleh para pihak, karena sering objek sengketa tersebut harus dinilai dan dipertimbangkan dalam kaitannya dengan bagian-bagian penetapan-penetapan atau keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak dipersengketakan antara kedua belah pihak (*ultra petita*).

b. Yurisprudensi terkait hukum substantif

Nomor : 41 K/TUN/1994 tanggal 10 November 1994
Register
Klasifikasi : Pertanahan
Kaidah : Bahwa tenggang waktu pengajuan gugatan bagi pihak ketiga yang tidak dituju langsung dari Surat Keputusan Tata Usaha Negara, tenggang waktu tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 dihitung secara kasuistis sejak pihak ketiga merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan sudah mengetahui adanya keputusan Tata Usaha Negara tersebut.
Hukum

c. Yurisprudensi menyangkut segi formal

Nomor : 24 K/TUN/1994 tanggal 22 September 1995
Register
Klasifikasi : Fiktif Negatif
Kaidah : Apabila dalam tenggang waktu 4 bulan sejak permohonan Penggugat, Tergugat tidak mengeluarkan Keputusan yang riil maka Tergugat dianggap telah mengeluarkan Putusan Penolakan atau putusan yang bersifat fiktif negatif.
Hukum

d. Yurisprudensi menyangkut segi substansial

Nomor : 93 K/TUN/1996 tanggal 24 Februari 1998
Register
Klasifikasi : Pertanahan (Kompetensi Absolut)
Kaidah : Bahwa gugatan mengenai fisik tanah sengketa dan kepemilikannya adalah wewenang dari Pengadilan Perdata untuk memeriksa dan memutusny.
Hukum

e. Yurisprudensi menyangkut segi substansial

Nomor : 47 K/TUN/1997 tanggal 26 Januari 1998
Register
Klasifikasi : Lelang atau Risalah Lelang bukan objek sengketa Tata Usaha Negara
Kaidah : Kaidah Hukum Bahwa Risalah Lelang bukan merupakan keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, tetapi merupakan Berita Acara hasil penjualan barang, sebab tidak ada unsur "*beslissing*" maupun pernyataan kehendak dari Kantor Lelang. Pelelangan yang dilakukan oleh Kantor Lelang atas permintaan Pengadilan Negeri sehingga apa yang dilakukan Kantor Lelang adalah merupakan keputusan sebagai tindak lanjut dari Putusan Pengadilan, karenanya termasuk dalam pengertian Pasal 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1986.
Hukum

f. Yurisprudensi menyangkut segi substansial

Nomor : 98 K/TUN/ 1998 tanggal 8 Februari 2000

Reguster

Klasifikasi : Penerapan Kaidah Hukum Tidak Tertulis (AUPB)

Kaidah : Bahwa tanah yang berasal dari hak barat (eigendom) telah kembali kepada negara, maka Lurah dan Camat tidak berwenang untuk mengeluarkan Surat Keterangan Status Kepemilikan atas tanah tersebut.

g. Yurisprudensi menyangkut segi substansial

Nomor : 302 K/TUN/1998 tanggal Februari 2000

Register

Klasifikasi : Pertanahan

Kaidah : PPAT adalah Pejabat Tata Usaha Negara, karena melaksanakan urusan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 ayat (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Jo. Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 dan Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria No. 10 Tahun 1961), akan tetapi akta jual beli yang dibuat oleh PPAT bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara karena bersifat bilateral (kontraktual), tidak bersifat unilateral yang merupakan sifat Keputusan Tata Usaha Negara.

h. Yurisprudensi menyangkut segi substansial

Nomor : 144 K/TUN/ 1998 29 September 1999

Register

Klasifikasi : Perizinan

Kaidah : Bahwa karena pembongkaran dilakukan tanpa surat perintah/ surat pemberitahuan terlebih dahulu, maka pembongkaran tersebut merupakan perbuatan *factual* dan bukan wewenang Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan menyelesaikan, tetapi harus digugat berdasarkan perbuatan melawan hukum oleh Penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

i. Yurisprudensi menyangkut segi substansial

Nomor : 252 K/TUN/ 2000 tanggal 13 November 2000

Register

Klasifikasi : Pertanahan

Pertanahan : Bahwa segala Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan dalam rangka untuk menimbulkan perjanjian maupun diterbitkan dalam kaitannya dengan pelaksanaan isi bunyi perjanjian itu sendiri, ataupun menunjuk pada suatu ketentuan dalam perjanjian (kontrak) yang menjadi dasar hubungan hukum antara kedua belah pihak, haruslah dianggap melebur (*oplossing*), ke dalam hukum perdata, dan karenanya merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1986.

j. Yurisprudensi menyangkut segi substansial

Nomor : 318 K/TUN/2000 tanggal 19 Maret 2002

Register

Klasifikasi : Pertanahan

Kaidah : Bahwa berdasarkan Pasal 45 ayat (1), PP No. 24 Tahun 1997, Kepala Kantor Pertanahan tidak boleh melakukan pendaftaran peralihan hak, jika tanah yang bersangkutan merupakan objek sengketa di Pengadilan.

k. Yurisprudensi menyangkut segi substansial

Nomor : 136 K/TUN/2003 tanggal 15 Oktober 2003

Register

Klasifikasi : Kepegawaian

Kaidah : Bahwa Peradilan Tata Usaha Negara tidak berwenang untuk menentukan bentuk hukuman disiplin terhadap Pegawai Negeri Sipil, melainkan kewenangan tersebut sepenuhnya berada pada Pejabat Tata Usaha Negara.

l. Yurisprudensi menyangkut segi substansial

Nomor : 48 K/TUN/2002 tanggal 11 Juni 2004

register

Klasifikasi : Kewenangan Pengadilan

Kaidah : Hubungan hukum antara Rektor Universitas Swasta dengan para Dekan/Dosen serta lain-lain Pejabat dilingkungan Universitas Swasta yang bersangkutan, bukanlah dalam arti hukum kepegawaian yang termasuk dalam hukum publik, oleh karena itu karena ini keputusannya bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara. fakta bahwa Universitas Swasta berada dibawah koordinasi Kopertis Departemen Pendidikan bukanlah berarti bahwa Universitas berada dalam hierarki pemerintahan dan pegawai-pegawainya berstatus pegawai negeri, tetapi peranan Kopertis adalah dalam rangka pengawasan agar Perguruan Tinggi Swasta dapat selalu berada di bawah koordinasi pemerintah.

Memperhatikan yurisprudensi tersebut, setidaknya terdapat dua kategori kaidah yurisprudensi yaitu menyangkut formalitas dan substansi. Kaidah yurisprudensi yang diketengahkan di atas dapat menggambarkan bahwa yurisprudensi muncul sebagai instrumen untuk melengkapi kekosongan peraturan perundang-undangan atau menginterpretasi peraturan perundang-undangan yang bersifat kaku dan abstrak. Sifat undang-undang yang abstrak sudah pasti tidak selalu dapat diterapkan pada kasus-kasus konkret, tugas hakim untuk memberi makna dengan metoda interpretasi.

Sebagian besar kaidah hukum yurisprudensi di atas merupakan hasil interpretasi dari pasal yang sudah ada, namun ada juga sifatnya meletakkan hukum atas suatu tindakan pejabat tata usaha negara. Untuk lebih jelasnya akan diurai sebagai berikut:

- a. Interpretasi pengertian Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986. Menurut kaidah yurisprudensi, pasal dimaksudkan hanya kepada orang dan/atau badan hukum perdata yang dituju oleh keputusan, sedangkan bagi pihak ketiga yang tidak dituju langsung dihitung sejak orang dan/atau badan hukum perdata mengetahui dan merasa dirugikan atas terbitnya keputusan tata usaha negara⁶³;
- b. Membatasi pengertian keputusan tata usaha negara yang menjadi kewenangan Peradilan TUN. Meskipun memenuhi unsur keputusan TUN namun terdapat beberapa hal yang menyebabkan keputusan tersebut menjadi bukan kewenangan Peradilan TUN, misalnya:
 - Sertipikat hak atas tanah yang masalah pokoknya tentang kepemilikan⁶⁴;
 - Risalah lelang merupakan Berita Acara Hasil Penjualan Barang tidak ada unsur “*beslissing*” maupun pernyataan kehendak dari Kantor Lelang ⁶⁵;
 - Akta PPAT merupakan akta jual beli bersifat bilateral (kontraktual), tidak bersifat unilateral yang merupakan sifat Keputusan Tata Usaha Negara⁶⁶;

⁶³Kaidah Hukum Putusan No. 41 K/TUN/ 1994 tanggal 10 November 1994.

⁶⁴Kaidah Hukum Putusan No. 93 K/TUN/ 1996 tanggal 24 Februari 1998.

⁶⁵Kaidah Hukum Putusan No. 47 K/TUN/1997 tanggal 26 Januari 1998.

⁶⁶Kaidah Hukum Putusan No. 302 K/TUN/1998 tanggal Februari 2000.

- Keputusan yang diterbitkan dalam rangka untuk menimbulkan perjanjian haruslah dianggap melebur (*oplossing*) ke dalam hukum perdata⁶⁷;
 - Keputusan rektor universitas swasta dengan para dekan/dosen serta lain-lain pejabat dilingkungan universitas swasta bukan termasuk hukum kepegawaian dalam lingkunga hukum publik⁶⁸.
- c. Memperluas kewenangan hakim dalam menentukan amar (tidak terikat doktrin *ultra petita*). Meskipun penggugat tidak mengajukan suatu pembatalan secara khusus, hakim dapat mempertimbangkan dan mengadili semua keputusan atau penetapan-penetapan yang bertentangan dengan tatanan yang ada, termasuk keputusan yang tidak diminta diputuskan oleh Penggugat dalam gugatannya⁶⁹.
 - d. Memberi definisi, misalnya keputusan fiktif negatif yang secara normatif tidak dikenal, istilah ini muncul dari yurisprudensi (praktik pengadilan).
 - e. Penegasan fungsi Peradilan TUN, bahwa hakim dalam memberi putusan tidak dapat memasuki wilayah eksekutif atau mengambil alih tugas yang bersifat esekutif⁷⁰;
 - f. Mengisi kekosongan hukum, misalnya menetapkan prinsip ketidakwenangan lurah dan camat mengeluarkan surat keterangan status kepemilikan atas tanah yang berasal dari hak barat (*eigendom*)⁷¹.

Eksistensi dan daya ikat yurisprudensi ditentukan oleh perubahan peraturan perundang-undangan, jika terdapat peraturan baru yang materinya sama tetapi peraturan tersebut bersesuaian dengan yurisprudensi maka validitasnya semakin kuat, sebaliknya jika peraturan yang baru bertentangan dengan kaidah yurisprudensi, maka yurisprudensi akan kehilangan validitas dan kehilangan daya laku⁷².

⁶⁷Kadiah Hukum Putusan No. 252 K/TUN/ 2000 tanggal 13 November 2000.

⁶⁸Kadiah Hukum Putusan No. 48 K/TUN/ 2002 tanggal 11 Juni 2004.

⁶⁹Kaidah Hukum Putusan No. 5K/TUN/ 1992 tanggal 21 Januari 1993.

⁷⁰Kaidah Hukum Putusan No. 136 K/TUN/ 2003 tanggal 15 Oktober 2003.

⁷¹Kaidah Hukum Putusan No. 98 K/TUN/ 1998 tanggal 8 Februari 2000.

⁷²Misalnya, daya laku kaidah hukum putusan No. 144 K/TUN/ 1998 29 September 1999 berakhir sejak terbitnya UU No. 30 Tahun 2014 yang memberi kewenangan kepada Peradilan TUN untuk menguji perbuatan *factual* atau perbuatan melawan hukum oleh Penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Dalam praktik, yurisprudensi ada yang diikuti secara konstan oleh hakim, ada yang dipergunakan kasus perkasus dan ada juga yang tidak pernah diikuti sama sekali. Kaidah hukum tentang perluasan tenggang waktu termasuk yurisprudensi yang diikuti secara konstan, sementara yurisprudensi tentang kewenangan mengadili sertifikat hak atas tanah tidak selalu diikuti, hakim akan menyesuaikan dengan fakta-fakta di lapangan. Pemikiran hakim terhadap sengketa pertanahan selalu berkembang mengikuti dinamika kebutuhan dan keadilan.

Sebagai mana telah disebut di atas, bahwa untuk memahami kaidah yurisprudensi tidaklah mudah, dia tidak hanya terbatas pada yang yersurat saja, melainkan harus ditelusuri sampai kepada latar belakang permasalahan untuk menemukan pesan tersirat didalamnya, kemudian untuk mengadopsinya pada kasus konkret musti harus dilihat faktor kesamaan fakta agar penerapannya tidak bias. Sebagai contoh dalam memahami prinsip *non ultra petita*, sepintas lalu antara peradilan perdata dan peradilan TUN sama-sama punya yurisprudensi terkait hal ini. Di perdata terdapat yurisprudensi, putusan No. 556K/SIP/1971 tanggal 8 Januari 1972, kaidah hukumnya adalah: „*Mengabulkan yang lebih dari digugat adalah diizinkan, selama hal ini masih sesuai dengan kejadian materiil*“. Bila mempelajari latar belakang yurisprudensi tersebut ternyata tidak sampai pada *ultra petita* dalam artian memutus diluar hal yang diminta, yurisprudensi ini mengandung pesan bahwa hakim dapat melengkapi atau menyempurnakan identitas objek sengketa yang akan dibatalkan, misalnya melengkapi nomor dan tanggal, meskipun penggugat tidak mencantumkan identitas tersebut secara lengkap⁷³.

Akan berbeda dengan *ultra petita* pada peradilan TUN, sebagaimana dimaksud yurisprudensi putusan No. 5 K/TUN/1992 tanggal 21 Januari 1993. Jika ditelusuri *ratio decidendi* hakim yang dapat diketahui dari putusannya secara utuh maka ditemukan tiga pesan kaidah hukum yang harus dipahami: *pertama*, hakim dapat membatalkan keputusan

⁷³Yurisprudensi ini bersumber dari putusan tingkat banding No. 131/1969 tanggal 24 september 1970 yang mengoreksi putusan tingkat pertama, yaitu putusan No. 177/1966 tanggal 14 Maret 1967. Putusan tingkat pertama mengabulkan gugatan dan membatalkan hibah antara Penggugat dan Tergugat, dalam petitum gugatannya hanya meminta membatalkan T1 dan T2, tanpa spesifik menyebut nomor dan tanggal hibah. Putusan tingkat pertama ini kemudian dikuatkan oleh tingkat banding dengan perbaikan amar mengenai pembatalan hibah dengan melengkapi identitas hibah tersebut.

yang tidak dijadikan objek gugatan; *Kedua*, hakim dapat membatalkan keputusan meskipun pejabat yang menerbitkan keputusan tidak dijadikan sebagai subjek tergugat; *Ketiga*, alasan penarikan keputusan lain untuk dibatalkan adalah sepanjang keputusan yang bersangkutan bertentangan dengan tatanan yang ada. Jika terpenuhi unsur yang ketiga maka ada kewajiban hakim untuk melakukan *ultra petita* dengan tidak membiarkan penyimpangan berlangsung terus.



BAB 14

LANDMARK DECISION (PUTUSAN PENTING) DAN RUMUSAN RAPAT PLENO KAMAR TATA USAHA NEGARA

A. Landmark decision (Putusan Penting)

I.A. Konsep Landmark decision

Ketua Mahkamah Agung RI mendefinisikan *landmark decision* sebagai putusan yang menyelesaikan masalah-masalah baru yang belum pernah diputus sebelumnya sehingga dapat menjadi fondasi bagi penanganan masalah serupa di masa yang akan datang dan dengan sendirinya dianggap juga memberikan kontribusi bagi pembentukan hukum tanpa melalui proses yurisprudensi.¹⁻

Secara harfiah *landmark decision* diartikan sebagai putusan penting. Pertanyaannya adalah putusan yang dimaksud penting menurut siapa dan/atau penting bagi siapa? Konsep *landmark decision* bagi Mahkamah Agung awalnya adalah putusan-putusan yang dianggap penting bagi Mahkamah Agung untuk meningkatkan kualitas substansi Laporan Tahunan (Laptah) Mahkamah Agung RI Tahun 2011 guna meningkatkan pemahaman masyarakat luas akan kinerja Mahkamah

¹Prof. Dr. H. Sunarto, S.H., M.H., Naskah Sambutan dan Pengarahan pada Pembukaan Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung RI, Hotel Intercontinental, Bandung, 2024.

Agung.² Jadi *landmark decision* mengandung 2 (dua) sisi, yaitu disatu sisi merupakan upaya *branding* bagi Mahkamah Agung dalam bentuk peningkatan kualitas laporan tahunan dan disisi lain adalah sebagai upaya untuk meningkatkan pemahaman masyarakat luas terhadap putusan Mahkamah Agung. Sejak saat itulah *landmark decision* selalu disampaikan setiap tahun oleh Ketua Mahkamah Agung didalam forum laporan tahunan Mahkamah Agung sampai sekarang (tahun 2025).

Istilah *landmark decision* sesungguhnya telah digunakan dan dipopulerkan jauh sebelum Mahkamah Agung mengkompilasi dan mempublikasikannya yaitu oleh Profesor Sudargo Gautama atau Gouw Giok Siong dalam bukunya Himpunan Jurisprudensi Indonesia Yang Penting Untuk Praktik Sehari-hari (*Landmark decision*) Berikut Komentar³. Buku ini berisi putusan-putusan Mahkamah Agung terpilih, yang ia komentari sendiri. Dengan menjadikannya putusan-putusan tersebut sebagai *landmark decision*, maka ia menganggap putusan-putusan tersebut sebagai putusan penting dan penting juga untuk praktik sehari-hari.

Dalam *Black's Law Dictionary*, yang disebut dengan *landmark decision* adalah "A decision of the Supreme Court that significantly changes existing law."⁴ (Terjemahan Bebas: Putusan Mahkamah Agung yang secara signifikan mengubah hukum yang berlaku). Penyebutan Mahkamah Agung (*the Supreme Court*) di dalam definisi kamus ini tidak lain karena memang di Amerika Serikat tidak dikenal ada puncak kekuasaan kehakiman lain di luar Mahkamah Agung⁵. Dengan demikian, bisa saja *landmark decision* juga lahir dari kekuasaan kehakiman lain diluar Mahkamah Agung, di Indonesia misalnya Mahkamah Konstitusi. Secara umum, *Landmark decision* tidak hanya lahir dari Mahkamah Agung tetapi juga dari Mahkamah Konstitusi.

²Termuat didalam SK KMA Nomor 193/KMA/SK/XI/2011 tentang Pembentukan Tim Publikasi Resume Putusan Penting (*Landmark Decision*) Mahkamah Agung RI Dalam laporan Tahunan Mahkamah Agung RI Tahun 2011.

³Sudargo Gautama, *Himpunan Jurisprudensi Indonesia Yang Penting Untuk Praktek Sehari-Hari (Landmark Decisions) Berikut Komentar*, edisi jilid 10, Bandung: Clarendon Press, 1994.

⁴Yati Nurhayati, et.al., "Investment in Indonesia After Constitutional Court's Decision in the Review of Job Creation Law", *Lentera Hukum*, Vol. 9 Issue 3 (2022), hlm. 451.

⁵Sidharta. "Yurisprudensi dan Putusan Landmark." <https://business-law.binus.ac.id/2018/07/07/yurisprudensi-dan-putusan-landmark/>.

I.B. Kriteria dan Penyusunan *Landmark decision* di Mahkamah Agung

Di Mahkamah Agung, *landmark decision* dikompilasi dan dipublikasikan kepada publik sebagai bagian dari pertanggungjawaban publik yang melibatkan personil-personil Mahkamah Agung khususnya para hakim tingkat pertama dan tingkat banding terpilih pada 4 (empat) lingkungan peradilan dalam 5 (lima) kamar perkara yaitu kamar pidana, kamar perdata, kamar agama, kamar militer dan kamar tata usaha negara yang dipimpin oleh Ketua Kamar Pembinaan atas perintah Ketua Mahkamah Agung dan penyelenggaraannya dilakukan oleh Pusat Strategi dan Kebijakan Mahkamah Agung RI.

Kriteria yang dipakai didalam menentukan *landmark decision* pada prinsipnya sama dengan yurisprudensi hanya berbeda pada dua hal yaitu pertama, *landmark decision* belum pernah diikuti oleh putusan yang lain karena *landmark decision* adalah putusan yang relatif baru yang juga menyelesaikan masalah-masalah baru yang belum pernah diputus sebelumnya atau putusan yang berdampak luas, dan kedua, putusan yang ditetapkan sebagai *landmark decision* tidak selalu putusan Mahkamah Agung yang membenarkan *judex facti*. Terkadang putusan Mahkamah Agung justru membatalkan putusan *judex facti*. Adapun kriteria yurisprudensi antara lain: Putusan atas suatu peristiwa hukum yang belum jelas pengaturannya dalam undang-undang, Putusan tersebut harus merupakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, putusan tersebut telah memenuhi rasa keadilan dan putusan tersebut dibenarkan oleh Mahkamah Agung.⁶

Tujuan utama dari *landmark decision* sesungguhnya adalah melahirkan kaidah hukum baru yang dilahirkan dari putusan baru yang belum pernah diputus sebelumnya terlebih putusan tersebut menarik perhatian publik.⁷ Adapun prosedur penyusunan *landmark decision* antara lain diawali dari Ketua Mahkamah Agung melalui Ketua Kamar Pembinaan meminta Ketua Kamar pidana, perdata, Agama, Militer dan

⁶Wigati Pujiningrum, "Pembangunan Hukum Perdata melalui Yurisprudensi." <https://www.mahkamahagung.go.id/id/artikel/4206/pembangunan-hukum-perdata-melalui-yurisprudensi>.

⁷Komisi Yudisial, *Bunga Rampai: Memotret Pertimbangan Putusan Hakim dari Berbagai Perspektif*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2004, hlm. xxi.

Tata Usaha Negara untuk menyerahkan beberapa putusan terbaru yang memenuhi kriteria sebagai *landmark decision*. Selanjutnya Ketua Kamar (khususnya yang berlaku di Kamar TUN) meminta para Hakim Agung Kamar TUN untuk mengusulkan masing-masing 1 (satu) atau 2 (dua) putusan yang memenuhi kriteria untuk dibuatkan resume dan kaidah hukumnya. Lebih lanjut Ketua Kamar memerintahkan Panitera Muda Perkara atau Hakim Yustisial untuk membahas usulan *landmark decision* di mana usulan tersebut dibahas dalam forum lintas kamar.

Setelah resume dan kaidah hukum suatu putusan dipresentasikan oleh perwakilan kamar, maka akan dilakukan diskusi pleno yang bersifat konstruktif yang akan menyetujui atau menolak usulan suatu putusan berdasarkan kriteria sebagai *landmark decision*. Pada beberapa kasus usulan *landmark decision* ditolak oleh tim dikarenakan putusan Mahkamah Agung hanya meluruskan apa yang salah dari *judex facti*, sehingga sesungguhnya ketentuan yang mengaturnya sudah ada namun salah dalam penerapan hukum, dengan demikian tidak ada kaidah hukum baru.

Setelah pembahasan *landmark decision* lintas kamar selesai dan menghasilkan kaidah hukum baru, maka hasil pembahasan akan diserahkan kembali kepada Ketua Kamar masing-masing untuk mendapatkan persetujuan. Berbeda dengan rumusan rapat pleno kamar, hasil *landmark decision* tidak melalui diskusi dan perdebatan lagi diantara para Hakim Agung kamar tata usaha negara.

Sebagai suatu pranata hukum untuk melahirkan kaidah hukum baru di Mahkamah Agung, *landmark decision* memiliki beberapa perbedaan dengan rumusan rapat pleno kamar yang dituangkan dalam bentuk Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), antara lain:

1. *Landmark decision* berawal dari putusan yang relatif baru yang belum pernah diputus sebelumnya, sedangkan rumusan rapat pleno kamar tidak selalu dari berasal dari putusan yang baru.
2. *Landmark decision* berisi kaidah hukum baru yang belum ada perbedaan sikap hakim, sedangkan rumusan rapat pleno kamar dalam beberapa hal berawal dari adanya perbedaan sikap hakim dalam beberapa putusan sehingga disepakati kaidah hukumnya oleh para Hakim Agung kamar Tata Usaha Negara demi adanya kesatuan hukum.

3. *Landmark decision* tidak ditungkan dalam bentuk Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), sedangkan rumusan rapat Pleno kamar dituangkan dalam bentuk SEMA sehingga rumusan rapat pleno kamar derajatnya bisa dikatakan lebih tinggi daripada *landmark decision*.
4. Fungsi utama *landmark decision* adalah melahirkan kaidah hukum baru yang dilahirkan dari putusan baru yang belum pernah diputus sebelumnya, sedangkan fungsi utama rumusan rapat pleno kamar adalah melahirkan kesatuan hukum disatu lingkungan peradilan bahkan antar lingkungan peradilan.
5. *Landmark decision* merupakan salah satu pintu masuk lahirnya rumusan rapat pleno kamar, sedangkan rumusan rapat pleno kamar dapat bersumber dari *landmark decision*⁸ atau bersumber dari putusan lain.

I.C. Publikasi *Landmark decision*

Publikasi *landmark decision* dilakukan oleh Pusat Strategi Kebijakan/Pustrajak Mahkamah Agung RI (dahulu bernama Pusat Penelitian dan Pengembangan/Puslitbang) di *website* <https://bldk.mahkamahagung.go.id/id/pustrajak-id/landmark-decision.html>. Di dalam *website* tersebut telah dipublikasikan *landmark decision* sejak tahun 2013 sampai dengan tahun 2024.

I.D. Putusan-Putusan Yang Ditetapkan Sebagai *Landmark decision* Tahun 2023

Dalam *landmark decision* kamar tata usaha negara, selain berisi putusan dalam sengketa tata usaha negara juga berisi putusan Hak Uji Materil (Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang) dan Putusan dalam sengketa pajak. Adapun *landmark decision* Kamar Tata Usaha Negara Tahun 2023 berisi 5 (lima) putusan yang terdiri dari putusan dalam sengketa Pajak dan Sengketa Tata Usaha Negara sebagai berikut:

⁸Sebaliknya, kadang suatu putusan bisa menjadi sumber rumusan rapat pleno terlebih dahulu baru ditetapkan menjadi *landmark decision*. Contohnya putusan mengenai tindak faktual di bidang perpajakan dan bea dan cuka terlebih dahulu dijadikan sebagai rumusan rapat pleno kamar Tahun 2022, barulah kemudian dijadikan sebagai putusan *landmark decision* tahun 2023.

1. Pembetulan Surat Pemberitahuan

Putusan Nomor 1418 B/PK/Pjk/2023 mengenai **Pembetulan Surat Pemberitahuan** antara PT. Hyundai E&C & PT PP (PERSERO) TBK J/V, Sebagai Pemohon Peninjauan Kembali Melawan DIREKTUR JENDERAL PAJAK, Sebagai Termohon Peninjauan Kembali. -

Kaidah hukum yang dilahirkan dari putusan tersebut adalah walaupun secara formal pelaporan nilai kompensasi tidak sesuai dengan batas waktu yang ditentukan sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (1) huruf a Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, akan tetapi secara substansi **Pemohon Peninjauan Kembali/Pemohon Banding** sudah melakukan pembetulan, dan tidak terdapat kerugian negara dan keuntungan atau manfaat yang dinikmati oleh Pemohon Peninjauan Kembali/Pemohon Banding atas kesalahan pelaporan tersebut sehingga permohonan PK dikabulkan oleh Mahkamah Agung.

2. Tindakan Faktual di Bidang Perpajakan dan Bea dan Cukai

Putusan Kasasi Nomor 477 K/TUN/TF/2022 sempat ditetapkan menjadi *landmark decision*. Kemudian Putusan Kasasi yang dijadikan sebagai *landmark decision* tersebut diajukan permohonan Peninjauan Kembali (PK) oleh Penggugat/Pemohon Peninjauan Kembali dan Putusan Kasasi tersebut dikuatkan dengan putusan PK Nomor 167 PK/TUN/TF/2023. Adapun kaidah hukum baru dari putusan Kasasi dan PK tersebut adalah tindakan faktual di bidang bea dan cukai bukan termasuk Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadilinya melainkan termasuk kewenangan Pengadilan Pajak.

Merujuk pada Pasal 42 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai disebutkan: "Orang yang berkeberatan atas pencabutan izin bukan atas permohonan sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (4) huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, atau huruf h, atau atas keputusan Direktur Jenderal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (3) dapat mengajukan banding dalam jangka waktu enam puluh hari sejak tanggal penetapan atau keputusan, setelah cukai dan/atau sanksi administrasi yang terutang dilunasi".

Sedangkan pada Pasal 43 nya disebutkan: "Permohonan banding sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 diajukan hanya kepada **badan peradilan pajak** sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1994".

Meskipun Pasal 43 Undang-Undang Cukai tidak menyebutkan secara normatif dan tegas mengenai kewenangan mengadili Pengadilan Pajak atas tindakan faktual dibidang bea dan cukai, tetapi **demi adanya kesatuan hukum maka Hakim Agung menggunakan penafsiran ekstensif terhadap frasa "pencabutan izin" dalam Pasal 42 Undang-Undang Cukai termasuk didalamnya tindakan faktual dibidang bea dan cukai.**

Kesatuan hukum sangat penting karena jangan sampai terjadi keputusan/ketetapan dibidang bea dan cukai menjadi wewenang Pengadilan Pajak sedangkan tindakan yang merupakan rangkaian dengan keputusan/ketetapan menjadi wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara, tentu akan sangat berpotensi terjadi disparitas putusan diantara keduanya jika putusan PTUN dan Pengadilan Pajak bertolak belakang.

Putusan *landmark decision* ini telah dijadikan sebagai salah satu rumusan dalam rapat pleno Kamar Tata Usaha Negara dengan mengekstensifkan lagi pemaknaannya termasuk juga tindakan pemerintahan dibidang perpajakan. **Oleh karenanya kedepan, jika ada keberatan/banding atas segala tindakan faktual dibidang perpajakan dan bea dan cukai menjadi kewenangan Pengadilan Pajak untuk memeriksa, mengadili dan menyelesaikannya.**

3. Pembatalan Sertipikat Hanya Sebatas Luasan Yang Menjadi Kepentingan Penggugat Yang Dirugikan, Tidak Serta Merta Membatalkan Keseluruhan Sertipikat Yang Menjadi Objek Sengketa Dalam Perkara Nomor 154 K/TUN/2023 terdapat pertimbangan hukum yang merupakan kaidah hukum baru yaitu pembatalan sertipikat hanya sebatas luasan yang menjadi kepentingan penggugat yang dirugikan, tidak serta merta membatalkan keseluruhan sertipikat yang menjadi objek sengketa melainkan cukup dibatalkan sebagian luas tanah yang menjadi kepentingan

Penggugat. Putusan ini merupakan koreksi terhadap Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Medan Nomor 312/B/2022/PT.TUN.MDN, tanggal 14 Desember 2022, yang menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 43/G/2022/PTUN.MDN, tanggal 8 September 2022.-

Koreksi terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan oleh Mahkamah Agung tersebut sangat penting karena 2 (dua) hal yaitu: *Pertama*, akan mempermudah dalam hal eksekusi, sebab jika tidak dilakukan koreksi maka akan sulit dilakukan eksekusi/pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap mengingat apa yang akan dibatalkan oleh Pengadilan tidak sesuai dengan fakta kepemilikan Penggugat, dan kedua, tentu saja tidak memenuhi rasa keadilan karena tumpang tindih tanah tidak seluruhnya (hanya sebagian) namun pembatalannya adalah keseluruhan. Dikhawatirkan ada masyarakat yang mengetahui pembatalan sertifikat objek sengketa seluruhnya sehingga seolah-olah menjadi tanah tidak bertuan yang memungkinkan untuk dimiliki pihak lain.

Kedepan, bagi para pihak khususnya Penggugat jika mengalami tumpah tindih sertifikat sebagian maka hendaknya didalam petitumnya mencantumkan petitum "memerintahkan kepada Tergugat untuk menerbitkan kembali sertifikat atas nama Tergugat II Intervensi setelah dikurangi seluas milik Penggugat. Sedangkan bagi Hakim, didalam pemeriksaan hendaknya juga memastikan adanya petitum tersebut agar jika gugatan dikabulkan tidak menyebabkan putusan ultra petita.

4. Sengketa Kepengurusan Partai Politik

Didalam Putusan Nomor 128 PK/TUN/2023 terdapat kaidah hukum yaitu: Sengketa Partai Politik pada hakekatnya merupakan masalah penilaian internal Partai Politik yang harus diselesaikan terlebih dahulu melalui Mahkamah Partai sebagaimana dimaksud Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Objek sengketa dalam perkara tersebut adalah Surat Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH.

UM.01.01-47 Perihal Jawaban atas permohonan kepada 1. Jenderal TNI (Purn) Dr. H. Moeldoko, M.Si, 2. drh. Johnny Allen Marbun, MM tertanggal 31 Maret 2021;

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia telah menolak permohonan pengesahan perubahan AD/ART partai Demokrat dan Perubahan Susunan Kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Demokrat tanggal 5 Maret 2021 di Hotel The Hill & Resort Sibolangit, Kabupaten Deli Serdang, Provinsi Sumatera Utara. Penolakan tersebut kemudian digugat oleh Pemohon Peninjauan Kembali/Penggugat. Penolakan tersebut dibenarkan oleh Pengadilan karena sampai gugatan a quo didaftarkan, mekanisme melalui Mahkamah Partai Demokrat belum ditempuh oleh Penggugat.

Didalam perkara peninjauan kembali, novum yang diajukan oleh Para Pemohon Peninjauan Kembali tidak bersifat menentukan, karena tidak berupa fakta yang menyatakan telah ditempuhnya upaya penyelesaian melalui Mahkamah Partai Demokrat, sehingga harus dikesampingkan.

Sikap Menkum HAM yang demikian patut diapresiasi karena menunjukkan kepatuhannya terhadap hukum serta netralitasnya terhadap dua kubu yang bertikai, di mana mekanisme hukum telah disediakan oleh Undang-Undang Partai Politik yaitu melalui Mahkamah Partai Politik namun tidak ditempuh oleh Penggugat terlebih dahulu, sehingga permohonan Penggugat patut ditolak. Sikap Menkum HAM tersebut berbeda ketika di tahun 2014 terdapat perselisihan kepengurusan Partai Politik seperti Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Hanura, Menkum HAM selalu tidak netral dengan berpihak kepada pengurus partai yang mendukung pemerintah⁹.

5. Bukti Surat Yang Menjadi Dasar Alas Hak Kepemilikan Penggugat Adalah Berbeda Dengan Surat-Surat Yang Dinyatakan Palsu Oleh Perkara Pidananya

Dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 167/G/2020/PTUN-JKT., tanggal 09 Februari 2021 Objek

⁹Tri Cahya Indra Permana, *Pendaftaran dan Penyelesaian Perselisihan Partai Politik*, Disertasi, Semarang: Universitas Diponegoro, 2018.

sengketanya adalah Surat Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 4/Pct/KEM-ATR/BPN/VI/2020 tentang Pencabutan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat tanggal 29 Mei 2017 Nomor 21/PBT/BPN.32/2017 tentang Pembatalan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat Nomor 07/PBT/BPN.32/2015 tanggal 11 Juni 2015 terletak di Jalan Soekarno Hatta Nomor 262 Kelurahan Sekejati, Kecamatan Buah batu, Kota Bandung, karena cacat administrasi tertanggal 8 Juni 2020.

Majelis Hakim PTUN Jakarta yang memeriksa keabsahan objek sengketa tersebut dalam perkara nomor 167/G/2020/PTUN.JKT mempertimbangkan sebagai berikut:

Menimbang, bahwa berdasarkan seluruh uraian dan fakta-fakta hukum tersebut di atas Majelis Hakim berkesimpulan bahwa penerbitan objek sengketa terbukti dari segi materi kewenangan, prosedur maupun substansi tidak melanggar Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan Pasal 116, Pasal 117, Pasal 120, Pasal 121 dan Pasal 122 Jo Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan Pasal 13 serta Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) oleh karenanya patut menurut hukum untuk menolak gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya.

Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dalam perkara Nomor 90/B/2021/PT.TUN.JKT kemudian menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 167/G/2020/PTUN.JKT tanggal 9 Februari 2021 yang dimohonkan banding.

Selanjutnya putusan Kasasi Mahkamah Agung menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa diterbitkan berdasarkan putusan pengadilan baik perdata maupun pidana yang sudah berkekuatan hukum tetap, sehingga tidak dapat dijadikan objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, gugatan a quo harus dinyatakan tidak diterima. Permohonan kasasi yang diajukan oleh Para Pemohon Kasasi harus ditolak dengan perbaikan

amar putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 90/B/2021/PT.TUN.JKT., tanggal 03 Juni 2021 yang menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 167/G/2020/PTUN-JKT., tanggal 09 Februari 2021, sehingga amarnya seperti disebutkan dibawah ini:

MENGADILI:

1. Menolak permohonan kasasi dari Para Pemohon Kasasi: 1. GUGUN DIMYATI, dan 2. YUSTIKA SARI;
2. Memperbaiki amar putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 90/B/2021/PT.TUN.JKT., tanggal 03 Juni 2021 yang menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 167/G/2020/PTUN-JKT., tanggal 09 Februari 2021 sehingga amar selengkapya sebagai berikut:
 - Menyatakan gugatan Para Penggugat tidak diterima;
3. Menghukum Para Pemohon Kasasi membayar biaya perkara pada tingkat kasasi sejumlah Rp500.000,00 (lima ratus ribu Rupiah);

Penggugat kemudian mengajukan Peninjauan Kembali dan didalam Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 7 PK/TUN/2023 terdapat kaidah hukum baru yaitu: **"Bukti surat yang menjadi dasar alas hak kepemilikan Penggugat adalah berbeda dengan surat-surat yang dinyatakan palsu oleh perkara pidananya, oleh karenanya putusan pidana tidak dapat membatalkan hak keperdataan (kepemilikan hak atas tanah) Penggugat"**. Majelis Hakim Peninjauan Kembali mengadili sebagai berikut:

MENGADILI:

1. Mengabulkan permohonan peninjauan kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali I GUGUN DIMYATI dan Pemohon Peninjauan Kembali II YUSTIKA SARI;
2. Membatalkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 483 K/TUN/2021 tanggal 29 November 2021;

MENGADILI KEMBALI:

1. Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya;
2. *Menyatakan batal Surat Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4/Pct/KEM- ATR/BPN/*

VI/2020 tentang Pencabutan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat tanggal 29 Mei 2017 Nomor 21/PBT/BPN.32/2017 tentang Pembatalan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat Nomor 07/PBT/BPN.32/2015 tanggal 11 Juni 2015 terletak di Jalan Soekarno Hatta Nomor 262 Kelurahan Sekejati, Kecamatan Buah Batu, Kota Bandung, karena cacat administrasi, Tertanggal 8 Juni 2020;

3. *Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Menteri Agraria Dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4/Pct/KEM-ATR/BPN/VI/2020 tentang Pencabutan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat tanggal 29 Mei 2017 Nomor 21/PBT/BPN.32/2017 tentang Pembatalan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat Nomor 07/PBT/BPN.32/2015 tanggal 11 Juni 2015 terletak di Jalan Soekarno Hatta Nomor 262 Kelurahan Sekejati, Kecamatan Buah Batu, Kota Bandung, karena cacat administrasi, tertanggal 8 Juni 2020;*
4. *Menghukum Termohon Peninjauan Kembali I dan Termohon Peninjauan Kembali II membayar biaya perkara pada semua tingkat pengadilan, yang pada peninjauan kembali ditetapkan sejumlah Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu Rupiah);*

Berdasarkan putusan Peninjauan Kembali tersebut, maka baik Menteri ATR/Kepala BPN maupun jajarannya serta Pengadilan Tata Usaha Negara hendaknya lebih cermat lagi dalam menilai suatu produk dengan meneliti dengan seksama apakah didasarkan pada alas hak yang cacat hukum berdasarkan putusan pidana ataukah tidak.

I.E. *Landmark decision* Kamar Tata Usaha Negara Tahun 2024

Didalam *landmark decision* Kamar Tata Usaha Negara Tahun 2024 terdapat 3 (tiga) putusan yang masing-masing berisi kaidah hukum. Dua putusan dalam sengketa tata usaha negara yaitu mengenai *legal standing* LSM Perludem dalam sengketa tindakan pemerintahan, kaidah hukum ganti rugi dalam sengketa tanah Partikelir serta 1 (satu) putusan dalam perkara pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang mengenai biaya perjalanan dinas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun perkaranya adalah sebagai berikut:

1. **Legal Standing LSM Perludem Dalam Sengketa Tindakan Pemerintahan**

Dalam perkara Nomor 422/G/TF/2022/PTUN.JKT tanggal 24 Mei 2023 yang menjadi objek-objek sengketa adalah tindakan pemerintahan berupa perbuatan tidak bertindak (*omission*) oleh Para Tergugat atau Para Termohon Kasasi yang tidak menerbitkan terlebih dahulu peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dari keberlakuan Pasal 201 Ayat (9), (10), dan (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, melainkan langsung melakukan tindakan pemerintahan berupa penerbitan surat keputusan pengangkatan pejabat kepala daerah pada 88 (delapan puluh delapan) daerah (kota/kabupaten, dan provinsi);

Hal tersebut didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 yang menjelaskan bahwa pada dasarnya pengisian jabatan Pejabat Kepala Daerah merupakan sebuah keniscayaan untuk mengisi jabatan pada masa transisional, yang sepanjang pejabat yang ditunjuk adalah pejabat yang memenuhi kualifikasi oleh undang-undang serta kinerjanya dapat dievaluasi oleh pejabat yang berwenang setiap waktu dan bahkan memungkinkannya untuk dapat dilakukan penggantian apabila dipandang tidak mempunyai kapabilitas untuk memberikan pelayanan publik;

Para Penggugat merasa kepentingannya dirugikan dengan dilakukannya tindakan pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dan menjadikannya sebagai objek sengketa. Adapun kerugian Para Penggugat mencakup kerugian hak asasi manusia, konstitusional, moral, dan kerugian menikmati pemerintahan yang demokratis, transparan dan akuntabel.

Atas gugatan Para Penggugat tersebut, Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta kemudian menjatuhkan putusan Nomor 422/G/TF/2022/PTUN.Jkt, tanggal 24 Mei 2023 sebagai berikut:

Dalam Eksepsi

- Menerima eksepsi Tergugat I yang menyatakan Para Penggugat tidak mempunyai kepentingan hukum (*persona standi in judicio*);

Dalam Pokok Perkara

1. *Menyatakan gugatan Para Penggugat tidak diterima;*
2. *Menghukum Para Penggugat membayar biaya perkara.*

Selanjutnya Para Penggugat mengajukan banding dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 261/B/TF/2023/PT.TUN. JKT, tanggal 14 November 2023 menjatuhkan putusan sebagai berikut:

1. *Menerima permohonan banding dari Para Pembanding/Para Penggugat;*
2. *Menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 422/G/TF/2022/PTUN.JKT, tanggal 24 Mei 2023 yang dimohonkan banding;*
3. *Menghukum Para Pembanding/Para Penggugat untuk membayar biaya perkara pada kedua Tingkat pengadilan.*

Lebih lanjut Para Penggugat mengajukan kasasi, dan salah satu pertimbangan hukum didalam Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 299 K/TUN/TF/2024, tanggal 12 Agustus 2024: "Bahwa terhadap objek sengketa 1, Majelis berpendapat dalam perkembangan hukum mengenai hak gugat di Peradilan Tata Usaha Negara telah mengalami perluasan. Dalam sengketa TUN tertentu, subjek hukum yang bisa menggugat diperluas melalui media gugatan perwakilan kelompok, gugatan organisasi (LSM/NGO), dan gugatan warga negara, yang mana aspek kerugian juga telah mengalami perluasan menjadi berpotensi menimbulkan kerugian. Oleh karenanya **sengketa pengangkatan Kepala Daerah atau Penjabat Kepala Daerah memiliki karakteristik yang sama dengan sengketa lingkungan hidup, dikarenakan dampak yang ditimbulkan keduanya (lingkungan dan kepala daerah) sama-sama luas dan general. Bisa berdampak pada daerah kabupaten/kota, provinsi dan negara. Oleh karenanya sudah sepatutnya hak gugatnya juga diperluas sebagaimana hak gugat dalam sengketa lingkungan hidup.** Berdasarkan dasar dan alasan hukum tersebut, maka Majelis berpendapat Para Penggugat/Para Pemohon Kasasi memiliki kepentingan (*legal standing*) untuk mengajukan gugatan dengan objek sengketa 1.

Sedangkan terkait substansi pengangkatan penjabat kepala daerah dikarenakan kekosongan jabatan kepala daerah, dengan mencermati ketentuan Pasal 201 Ayat (9), (10), (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 jo. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021, Majelis berpendapat tindakan para Tergugat/Termohon Kasasi yang tidak melakukan serangkaian tindakan pemerintahan (*omission*) untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak

lanjut dari keberlakuan Pasal 201 Ayat (9), (10), (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidaklah bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian permohonan kasasi dinyatakan ditolak dengan melakukan perbaikan mengenai amar putusan dan pertimbangan hukum Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta yang menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta.

Mahkamah Agung kemudian memperbaiki amar Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 261/B/TF/2023/PT.TUN.JKT, tanggal 14 November 2023 yang menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 422/G/TF/2022/PTUN.JKT, tanggal 24 Mei 2023 yang semula menyatakan gugatan Para Penggugat tidak diterima menjadi menolak gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya. Artinya, dengan adanya *legal standing* LSM Perludem, maka pokok perkaranya tetap diperiksa. **Dengan mendasarkan pada putusan ini, maka kedepan Perludem sudah mempunyai *legal standing*/NGO Standing untuk mempersoalkan secara hukum tindakan pemerintahan yang dianggap merugikan kepentingan masyarakat dibidang pemerintahan sebagaimana NGO Standing yang diberikan kepada LSM dibidang lingkungan hidup.**

2. Ganti Rugi Tanah Partikelir

Didalam putusan PTUN Jakarta Nomor 28/G/TF/2022/PTUN.JKT tanggal 24 Mei 2022 diperoleh suatu fakta bahwa Menteri ATR/Kepala BPN dahulu Menteri Agraria pernah menerbitkan Surat Keputusan Menteri Agraria RI No.SK/19/Depag/64 tertanggal 26 Agustus 1964 yang memberikan ganti rugi berupa uang sebesar Rp. 570.000,- (lima ratus tujuh puluh ribu rupiah) kepada Hj. Sapia yang hingga tahun 2021 tidak pernah dilakukan pembayaran. Ahli waris dari Hj. Sapia/Penggugat kemudian memohon agar Menteri ATR/Kepala BPN melakukan pembayaran yang nilainya dikonversi dengan harga emas saat ini, tetapi tidak juga dilakukan sehingga akhirnya ahli waris Hj. Sapia/Penggugat yang bernama Rahmawati Salam mengajukan gugatan perbuatan melanggar hukum oleh Pemerintah di PTUN Jakarta.

Penggugat merupakan ahli waris sah Hj. Sapia berdasarkan Penetapan Ahli Waris dari Pengadilan Agama Makassar pemilik tanah

partikelir *Eigendom Verponding* No.1992 dan no. 1993 dengan masing-masing luas tanah 600.000 M2 dan 820 M2 di mana pada Tahun 1964, Menteri Agraria telah menerbitkan SK Menteri Agraria Nomor SK/19/Depag/64, tertanggal 26 Agustus 1964 yang menjadi dasar hukum pemberian ganti rugi kepada Hj Sapia dan para ahli warisnya dengan 2 bentuk ganti rugi yaitu ganti rugi berupa tanah seluas 110.000 M2 dengan status tanah hak milik (SHM) dan uang ganti rugi sejumlah Rp570.000,00 (Lima Ratus Tujuh Puluh Ribu Rupiah). Ganti rugi berupa tanah telah diberikan kepada para ahli waris, tetapi untuk ganti rugi berupa uang sejumlah Rp570.000,00 (Lima Ratus Tujuh Puluh Ribu Rupiah) belum pernah diberikan hingga saat ini.

Untuk besaran ganti rugi sendiri, sejak Tahun 2019 sudah disepakati dan dirumuskan didalam Rapat Pleno Kamar Tata Usaha Negara yang dituangkan didalam SEMA Nomor 2 Tahun 2019 bahwa dalam mengadili sengketa tindakan pemerintahan/perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, jumlah tuntutan maksimal ganti rugi tidak dibatasi sebagaimana diatur Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam kasus tersebut diatas, Majelis Hakim berpendapat bahwa tindakan Tergugat Menteri ATR/Kepala BPN tidak melakukan perbuatan konkret berupa tidak melaksanakan pembayaran ganti rugi berupa uang kepada pihak Penggugat bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan, bertentangan dengan kewajiban hukum (*proximate omission*) Tergugat sendiri dan melanggar hak subjektif Penggugat, maka perbuatan tidak bertindak (*omission*) oleh Tergugat dinyatakan sebagai perbuatan melawan hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Dengan demikian petitum gugatan “Mewajibkan Tergugat melakukan Tindakan Pemerintahan berupa melaksanakan pembayaran ganti rugi berupa uang sebesar Rp. 570.000,- (lima ratus tujuh puluh ribu rupiah) berdasarkan Surat Keputusan Menteri Agraria RI No. SK/19/Depag/64 tertanggal 26 Agustus 1964 yang saat itu setara dengan 316,666667 gram emas, jika dikonversi ke harga emas pada tanggal 31 Desember 2021 yang setara dengan Rp 942.000 per gram maka dikali 316,666667 gram emas diperoleh hasil Rp. 298.300.000,- (dua ratus sembilan puluh delapan juta tiga ratus ribu rupiah) dikabulkan oleh Majelis Hakim PTUN Jakarta.

Tergugat kemudian mengajukan banding dan akhirnya Majelis Hakim PTUN Jakarta menambahkan lagi bunga sebesar 6 % (persen) pertahun dengan mendasarkan pada Penjelasan Umum BAB III Nomor 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir yang dikutip sebagai berikut:

Mengingat besarnya jumlah yang diperlukan dan keadaan Negara ganti kerugian itu kiranya tidak akan mungkin dibayarkan sekaligus di dalam waktu yang singkat. Berhubung dengan itu maka pasal 8 ayat 3 memberi kemungkinan untuk melakukan pembayaran secara berangsur, akan tetapi waktunya pun dibatasi yaitu paling lama lima tahun. Dan selama itu sudahlah selayaknya jika para pemilik, kecuali menerima angsuran, mendapat bunga dari sisa ganti-kerugian yang belum diterimanya itu. Demikian teranglah kiranya, bahwa bagi para pemilik dalam undang-undang ini telah ada jaminan-jaminan yang layak dan adil, sesuai dengan ketentuan dalam pasal 26 ayat 2 dan pasal 27 ayat 1 UUDS”.

Selanjutnya di dalam Penjelasan Pasal demi Pasal, disebutkan “Bunga menurut undang-undang yang dimaksudkan dalam ayat ini ialah 6 % sebagaimana ditetapkan dalam S.1848-22 (“*wettelijk interes*”).”

Lebih lanjut dengan mencermati ketentuan Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir berikut penjelasan umum serta penjelasan pasal demi pasal sebagaimana telah diuraikan diatas dihubungkan dengan fakta hukum bahwa sejak Surat Keputusan Menteri Agraria RI Nomor: SK/19/Depag/64 tertanggal 26 Agustus 1964 diterbitkan sampai dengan gugatan Penggugat di daftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta pada tanggal 3 Febuari 2022 (58 Tahun), tidak ada suatu buktipun yang membuktikan bahwa Tergugat telah membayar ganti kerugian kepada pemilik tanah Partikelir ataupun ahli warisnya, dengan demikian menurut Majelis Hakim Banding posita dan petitum Penggugat agar diwajibkan kepada Tergugat untuk membayar bunga sebesar Rp.1.038.084.000,- (satu milyar tiga puluh delapan juta delapan puluh empat ribu rupiah) adalah beralasan hukum untuk dikabulkan karena layak dan berkeadilan, maka dengan demikian gugatan Penggugat dikabulkan untuk seluruhnya. Putusan tersebut kemudian dikuatkan oleh Mahkamah Agung melalui putusan No. 184 K/TUN/TF/2023 sehingga telah berkekuatan hukum tetap.¹⁰

¹⁰Tri Cahya Indra Permana, “Hakim PTUN Harus Jago Matematika”, <https://marinews.mahkamahagung.go.id/artikel/hakim-ptun-harus-jago-matematika-0oX>.

Dari kasus pembayaran uang ganti rugi tanah Partikelir tersebut nampak jelas bahwa Hakim PTUN harus mampu mengkonversi nilai ganti rugi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah dengan harga emas yang berlaku saat itu menjadi nilai gramasi emas. Setelah itu hakim PTUN harus mengkalikannya dengan harga emas saat ini sehingga akan didapatkan nilai ganti rugi yang memenuhi rasa keadilan. Tidak cukup sampai disitu, Hakim PTUN juga harus mampu menghitung besaran bunga yang dapat diterapkan kepada Tergugat dari ganti rugi yang belum dibayarkannya kepada Penggugat dikali 6% (persen) dan dikali lagi sekian bulan atau sekian tahun Tergugat belum melakukan pembayaran ganti rugi kepada Penggugat. Sedangkan bagi masyarakat pencari keadilan, putusan tersebut dapat menjadi acuan bahwa tuntutan besaran ganti rugi tidak lagi terbatas pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 namun berdasarkan kerugian nyata yang dialami oleh Penggugat yang nilainya bisa dikonversi dengan nilai emas saat ini ditambah dengan bunga sebesar 6% pertahun.

3. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dibawah Undang-Undang Mengenai Biaya Perjalanan Dinas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Di dalam Putusan Nomor 12 P/HUM/2024 mengenai uji materiil terhadap Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 33 tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional, terdapat kaidah hukum bahwa sistem *lumpsum* tidak mengharuskan penyajian dan dukungan bukti yang dianggap lengkap dan sah sebagai pembayaran sehingga pertanggungjawaban pelaksanaan perjalanan dinas secara *lumpsum* bagi Pimpinan dan Anggota DPRD menyebabkan potensi Pengelolaan Keuangan Daerah yang tidak dilakukan secara baik. Majelis Hakim Agung mempertimbangkan sebagai berikut:

“Sebagai pelaksanaan amanat dari ketentuan Pasal 51 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dibentuk Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional. Selanjutnya, untuk mendukung dan terus meningkatkan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah, dilakukanlah penyesuaian pengaturan mengenai mekanisme pertanggungjawaban dan

beberapa harga satuan biaya dalam Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020. Kemudian, dibentuklah Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2023 (objek HUM) sebagai perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020. Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2023 merupakan peraturan pelaksanaan atas standar harga satuan regional yang diamanatkan Pasal 51 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan menjadi pedoman belanja daerah bagi Pemerintah Daerah”.

Bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang nomor 33 tahun 2004 pasal 66 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 283 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya mengamanatkan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah mencakup keseluruhan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pertanggungjawaban, dan pengawasan yang lebih menekankan kepada Penyelenggara Keuangan Daerah yang harus dapat mengelola keuangan daerah secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk Masyarakat;

Bahwa Pasal 141 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah juga mengatur setiap pengeluaran harus didukung bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih;

Bahwa sistem lumpsum tidak mengharuskan penyajian dan dukungan bukti yang dianggap lengkap dan sah sebagai pembayaran sehingga pertanggungjawaban pelaksanaan perjalanan dinas secara lumpsum bagi Pimpinan dan Anggota DPRD menyebabkan potensi Pengelolaan Keuangan Daerah yang tidak dilakukan secara baik;

Bahwa diperlukan sistem pertanggungjawaban atas perjalanan dinas Pimpinan dan Anggota DPRD yang lebih baik dalam hal pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara/daerah, hal demikian guna memperkuat pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara/daerah yang lebih memenuhi prinsip pengelolaan keuangan daerah yang efektif, ekonomis dan efisien, hal mana setiap pengeluaran harus didukung bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih;

Bahwa Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas keadilan dan kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, sedangkan objek Hak Uji Materiil telah membedakan sistem pertanggungjawaban Perjalanan Dinas Pimpinan dan Anggota DPRD dengan Kepala Daerah, maupun dengan Pejabat Negara lain dan ASN yang melaksanakan perjalanan dinas;

Bahwa pada saat ini sebagian besar sistem pertanggungjawaban perjalanan dinas di Kementerian lembaga lebih banyak menggunakan sistem pertanggungjawaban at cost atau pertanggungjawaban sesuai bukti penggunaan biaya;

Bahwa berdasarkan uraian tersebut, Mahkamah Agung berpendapat objek permohonan permohonan keberatan hak uji materiil berupa Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 33 tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

MENGADILI:

1. Mengabulkan permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon **EKO SENTOSA**, tersebut;
2. Menyatakan Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 33 tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu:
 1. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
 2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
 5. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan
 6. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;

dan karenanya tidak sah atau tidak berlaku untuk umum;

3. *Memerintahkan kepada Termohon untuk mencabut Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 33 tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional;*
4. *Memerintahkan kepada Panitera Mahkamah Agung untuk mengirimkan petikan putusan ini kepada Sekretaris Negara untuk dicantumkan dalam Berita Negara;*
5. *Menghukum Termohon membayar biaya perkara sejumlah Rp1.000.000,00 (satu juta Rupiah);*

B. Rumusan Rapat Pleno Kamar

Pemberlakuan sistem kamar di Mahkamah Agung diawali pada Tahun 2011 sejak diterbitkannya Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 142/KMA/SK/IX/2011 tanggal 19 September 2011 dan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 213/KMA/SK/XII/2014 tanggal 30 Desember 2014 tentang Pedoman Penerapan Sistem Kamar Pada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Berdasarkan Surat Keputusan 142 tersebut, penerapan sistem kamar bertujuan untuk:

1. Menjaga kesatuan penerapan hukum dan konsistensi putusan Mahkamah Agung.
2. Meningkatkan profesionalitas Hakim Agung.
3. Mempercepat proses penyelesaian perkara.

Kehadiran rumusan pleno kamar dalam bentuk SEMA dimaksudkan sebagai bentuk petunjuk dan bimbingan bagi hakim dalam menyelesaikan perkara yang diajukan ke muka pengadilan.¹¹ Ada penelitian dari Pusat Penelitian dan Pengembangan (saat ini Pustrajak) MA RI tentang tingkat kepatuhan Hakim terhadap Rumusan Rapat Pleno kamar di mana 90 % (persen) hakim mematuhi hasil rumusan rapat pleno kamar dan menganggap tidak bertentangan dengan prinsip kebebasan hakim.¹²

¹¹Sri Gilang *et.al.*, *Tingkat Kepatuhan dan Implementasi Terhadap Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung oleh Hakim di Pengadilan*, Jakarta: Kencana, 2021, hlm. 12.

¹²Normand Edwin Elnizar, "90% Hakim Patuhi SEMA Rumusan Kamar Mahkamah Agung, Benarkah?" <https://www.hukumonline.com/stories/article/lt6760b77faaa20/90-hakim-patuhi-sema-rumusan-kamar-mahkamah-agung--benarkah/>.

Berdasarkan data tersebut, maka kepatuhan Hakim terhadap hasil rumusan rapat pleno kamar sangat tinggi karena lebih bersifat petunjuk dan bimbingan bagi hakim tanpa bersifat memaksa/mewajibkan.

Meskipun Indonesia tidak menganut *stare decisis*¹³ sebagaimana negara-negara yang menganut doktrin hukum *common law*, menurut Suharto (Wakil Ketua Mahkamah Agung bidang Yudisial) bukan berarti hakim tidak boleh mengikuti putusan hakim sebelumnya, apalagi putusan yang oleh beberapa kalangan dianggap memiliki pertimbangan yang baik mengenai penerapan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia.¹⁴

B.1. Prosedur Penyusunan Rumusan Rapat Pleno Kamar

Pada awalnya penyusunan rumusan rapat pleno kamar khususnya di lingkungan peradilan tata usaha negara dilakukan dengan meminta masukan dari PTTUN dan PTUN di daerah yang dikoordinatori oleh masing-masing Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Setelah masing-masing PTUN mengusulkan beberapa permasalahan, lalu dikumpulkan di tingkat Pengadilan Tinggi, dan kemudian Pengadilan Tinggi mengirimkannya kepada Mahkamah Agung.

Di tingkat Mahkamah Agung, persoalan-persoalan hukum yang telah masuk dari daerah tadi diseleksi kembali, persoalan mana yang bisa dibahas didalam forum rapat pleno kamar dan mana yang tidak, biasanya dibuat forum semacam rapat pleno pendahuluan. Kebanyakan yang dapat dibawa ke forum rapat pleno kamar adalah yang bersumber dari putusan dan mengandung kaidah hukum atau menyelesaikan perbedaan pendapat diantara para hakim. Hal mana didukung dengan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Sedangkan persoalan-persoalan yang sifatnya terlalu teknis dan manajerial tidak dibawa ke forum rapat pleno kamar karena ada kamar tersendiri yang akan

¹³Lengkapnya asas ini berbunyi: *Stare Decisis et non quita movere*, yang mana menurut *Black's Law Dictionary* berarti: *To adhere to precedents, and not to unsettle things which are established*, yang secara bebas dapat diterjemahkan: Mengikuti preseden/putusan terdahulu dan tidak mengubah hal-hal yang telah diputuskan sebelumnya. Lihat: Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern (Revised Fourth Edition)*, St. Paul, Minn. West Publishing Co. 1968, hlm. 1578.

¹⁴Yura Pratama Yudhistira, "Wakil Ketua MA: Kebebasan Berekspresi Dilindungi Konstitusi." <https://www.dandapala.com/article/detail/wakil-ketua-ma-kebebasan-berekspresi-dilindungi-konstitusi->

membahas hal tersebut yaitu kamar kesekretariatan yang dipimpin oleh Sekretaris Mahkamah Agung.

Persoalan-persoalan hukum yang bersumber dari putusan berkekuatan hukum tetap dan sudah lebih mengerucut tadi, kemudian dibahas didalam rapat pleno kamar yang dihadiri oleh seluruh hakim agung kamar tata usaha negara. Di forum tersebutlah dibahas, diperdebatkan dan kemudian disepakati poin-poin apa saja yang akan menjadi rumusan rapat pleno kamar tata usaha negara. Selanjutnya hasil kesepakatan tersebut dirumuskan dalam suatu kaidah-kaidah hukum dan dipresentasikan oleh salah satu perwakilan Hakim Agung dihadapan seluruh peserta lintas kamar yang terdiri dari seluruh hakim agung dan hakim *ad hoc* pada Mahkamah Agung.

Setelah persoalan tersebut dipresentasikan lalu diberi kesempatan bagi Hakim Agung dan Hakim *Ad hoc* pada Mahkamah Agung dari kamar lain untuk mengkritisi kesepakatan dari kamar yang mempresentasikan. Selanjutnya hasil rapat pleno kamar tersebut dibawa lagi ke forum Rapat Pimpinan (Rapim) yang terdiri dari Ketua, Wakil Ketua dan Para Ketua Muda dan kemudian pada tahapan terakhir diterbitkan dalam bentuk Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA). SEMA rumusan rapat pleno kamar tahun 2013 dan 2014 masih berbentuk kolom permasalahan dan hasil rumusan hukum pleno kamar. Sedangkan sejak tahun 2015 sampai dengan saat ini sudah tidak lagi dalam bentuk kolom permasalahan, tetapi langsung pada rumusan hukum rapat pleno kamar dalam bentuk kaidah hukum.

Karena sifat dari surat edaran adalah berlaku internal, maka rumusan rapat pleno kamar adalah panduan, tapi tidak bersifat mengikat yang dapat menghilangkan independensi hakim. Pertanyaannya boleh tidak hakim berbeda pendapat dengan rumusan rapat pleno kamar? Pada prinsipnya boleh saja karena Hakim bersifat independen yang penting adalah *ratio decidendi* nya, karena pada beberapa kasus, rumusan dalam rapat pleno kamar tahun sebelumnya dikoreksi pada tahun berikutnya sebab adanya perkembangan hukum yang lahir dari putusan yang lebih baru.

B.2. Rumusan Rapat Pleno Kamar Tata Usaha Negara Tahun 2023

Pada tahun 2023 terdapat kesepakatan diantara para Hakim Agung kamar tata usaha negara yang kemudian dituangkan menjadi rumusan pleno kamar Tata Usaha Negara Tahun 2023 sebagai berikut:

1. Fatwa/Pendapat Hukum Hanya Untuk Lembaga Negara dan Lembaga Pemerintahan

Rumusan tersebut mencabut huruf A angka 6 rumusan hukum Kamar Tata Usaha Negara Tahun 2013 yang dituangkan dalam SEMA Nomor 4 Tahun 2014. Didalam SEMA Nomor 4 Tahun 2014, fatwa yang dimintakan oleh lembaga negara menjadi kewenangan Ketua Mahkamah Agung, sedangkan fatwa yang dimintakan oleh selain lembaga negara menjadi kewenangan Ketua Kamar. Ketentuan tersebut seolah memungkinkan diajukannya fatwa oleh selain Lembaga Negara.

SEMA tahun 2023 mengatur kembali sebagai berikut: "Mahkamah Agung hanya dapat memberi keterangan pertimbangan dan nasihat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan". Hal tersebut sebagai respon dari banyaknya permintaan fatwa dari anggota masyarakat yang merupakan perorangan atau badan hukum perdata kepada Mahkamah Agung. Dengan adanya rumusan tersebut, maka kewenangan Mahkamah Agung dikembalikan lagi sesuai Pasal 37 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 yang menyebutkan Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada Lembaga Tinggi Negara yang lain.

Adapun permohonan fatwa yang masih diajukan oleh perorangan atau badan hukum perdata, Mahkamah Agung menyatakan tidak berwenang untuk memberikan petunjuk hukum bagi orang-perorangan atau badan hukum perdata terlebih fatwa/pendapat hukum yang diminta kebanyakan berkaitan dengan perkara yang ditangani oleh Pengadilan atau Mahkamah Agung sendiri.

2. Pengabaian Permohonan Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara Tidak Dapat Digugat Sebagai Sengketa Tindakan Pemerintahan

Permohonan pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak ditanggapi, tidak dapat digugat sebagai sengketa tindakan faktual, karena gugatan tersebut merupakan gugatan biasa dengan objek sengketa Keputusan Tata Usaha Negara. (Larangan mencampur-adukan gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara dan tindakan faktual).

Rumusan tersebut muncul karena adanya praktik "penyelundupan hukum" dari Penggugat terhadap Surat Keputusan (SK) objek sengketa yang jika diajukan gugatan langsung sudah melewati tenggang waktu pengajuan gugatan, maka Penggugat bermohon/bersurat kepada Tergugat agar SK tersebut dibatalkan. Manakala permohonan tersebut tidak dijawab, maka Penggugat mengajukan gugatan dengan konstruksi gugatan terhadap tindakan omisi berupa tidak membatalkan surat keputusan yang dimohonkan.

3. Pembakuan Amar Putusan Dalam Perkara Tindakan Pemerintahan

Dalam hal gugatan tindakan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintah dikabulkan, maka sebelum amar yang bersifat *condemnatoir*, harus ada amar yang bersifat deklaratif misalnya menyatakan tergugat telah melakukan perbuatan melanggar hukum. (Perubahan Amar Putusan dalam Template dan Pedoman Penulisan Putusan/Penetapan Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding pada Empat Lingkungan Peradilan di Bawah Mahkamah Agung, sebagaimana Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 359/KMA/SK/XII/2022).

Hal tersebut juga memiliki konsekuensi pada saat pemeriksaan persiapan, hendaknya Majelis Hakim memberikan saran agar hal tersebut dimuat didalam petitum gugatan sehingga jika gugatannya dikabulkan tidak menyebabkan putusan *ultra petita*. Contoh konkrit petitum gugatannya adalah sebagai berikut:

- (1) Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
- (2) Menyatakan batal/tidak sah tindakan objek sengketa;

- (3) Menyatakan tindakan Tergugat adalah perbuatan melanggar hukum;
- (4) Mewajibkan Tergugat untuk melakukan/tidak melakukan/menghentikan tindakan;
- (5) Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara;

4. Penerbitan Surat Ketetapan Pajak Setelah Putusan Pidana Perpajakan

Dalam hal tindak pidana pajak telah diadili dan diputus berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, asas *litis finiri oportet* (sebuah perkara harus ada akhirnya) dan asas *ultimum remedium* (hukum pidana menjadi upaya terakhir dari suatu penegakan hukum) tidak berlaku mutlak sepanjang terpidana masih memiliki kewajiban pajak. (Perubahan Rumusan Kamar Tata Usaha Negara dalam SEMA Nomor 2 Tahun 2019 angka 5 huruf b).

Sesungguhnya penegakan hukum perpajakan mendahulukan tindakan hukum administrasi sebagai *primum remedium* (penegakan hukum pertama) dan jika tidak berhasil barulah menggunakan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* (penegakan hukum yang paling mutakhir). Apabila suatu permasalahan hukum perpajakan telah diadili dan diputus oleh suatu putusan hakim pidana yang berkekuatan hukum tetap, maka tidak dibenarkan lagi melakukan tindakan-tindakan penegakan hukum lain baik diluar maupun didepan pengadilan karena putusan hakim pidana perpajakan adalah mengakhiri suatu upaya penegakan hukum.

Namun demikian, latar belakang munculnya kesepakatan tersebut adalah karena banyaknya modus dari wajib pajak yang tidak mau membayar pajak dan memilih untuk dipidana saja termasuk memilih menjalankan pidana kurungan subsider padahal ia secara ekonomi mampu. Terlebih jika wajib pajaknya adalah badan hukum, yang dipidanakan bukanlah *owner*-nya melainkan hanya pegawai-pegawai kecil saja, sehingga negara tetap tidak mendapatkan uang pajak yang terutang.

Atas dasar adanya modus-modus seperti itu, maka Mahkamah Agung memberi semacam "karpet merah" bagi Direktur Jenderal Pajak untuk secara kasuistis menagih kembali pajak terutang yang belum dibayarkan oleh wajib pajak yang sesungguhnya mampu tersebut,

meskipun dianggap melanggar asas hukum pidana sebagai *ultimum remedium* demi tercapainya pendapatan negara dari sektor perpajakan.

B.3. Rumusan Rapat Pleno Kamar TUN Tahun 2024

Sedangkan Pada tahun 2024 terdapat 3 (tiga) rumusan yang berkaitan dengan sengketa tata usaha negara, antara lain sebagai berikut:

1. Peninjauan Kembali oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 24/PUU-XXII/2024 tanggal 20 Maret 2024

Salah satu rumusan yang disepakati oleh Hakim Agung Kamar Tata Usaha Negara adalah mengenai upaya hukum Peninjauan Kembali oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai akibat dari Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 24/PUU-XXII/2024 tanggal 20 Maret 2024 yang amarnya adalah sebagai berikut:

MENGADILI

1. *Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;*
2. *Menyatakan Pasal 132 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang*
3. *Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344) yang berbunyi, “Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung”, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung, kecuali oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”, sehingga norma Pasal 132 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344) selengkapny menjadi berbunyi, “Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan*

peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung, kecuali oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”;

4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam berita negara Republik Indonesia;
5. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka yang dapat mengajukan peninjauan kembali dalam perkara tata usaha negara hanyalah orang atau badan hukum perdata.¹⁵

Pasca diterbitkannya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut masyarakat khususnya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara bertanya-tanya apakah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara betul-betul sudah tidak dapat lagi mengajukan permohonan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung? Hal mana juga ditanyakan oleh jajaran Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan Pengaju, dan ternyata Mahkamah Agung masih membolehkan diajukannya Peninjauan Kembali oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan beberapa pertimbangan antara lain ada permohonan peninjauan kembali dari Badan/Pejabat TUN yang PKnya dikabulkan oleh Mahkamah Agung.

Contohnya dalam perkara Nomor 14/G/2018/PTUN.MDO, tanggal 9 Agustus 2018 Majelis Hakim PTUN Manado pernah mengabulkan gugatan Penggugat dan menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Kepala Kepolisian Daerah Gorontalo Nomor: Kep/74/II/2018, tanggal 22 Februari 2018, tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Dari Dinas Polri atas nama Muhammad Chaidir DJ. Abbas¹⁶ dengan pertimbangan sebagai berikut:

...Keputusan obyek sengketa yang dikeluarkan oleh pihak Tergugat mengandung cacat yuridis dari aspek melanggar peraturan perundang-undang yang bersifat prosedural formal oleh karenanya Majelis Hakim menilai terdapat segi kekurangan yuridis formal terkait dengan pemberhentian Penggugat sebagai Anggota Kepolisian

¹⁵Mochamad Suwanda Hadiansyah, *et.al.*, "Politik Hukum tentang Pembatasan Upaya Hukum Peninjauan Kembali Terhadap Pejabat/Badan Tata Usaha Negara Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No 24/PUU-XII/2024: Perspektif *Siyasah Qadhaiyyah*,"—*Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis* Vol. 6. No. 2 (2025), hlm. 12.

¹⁶Identitas disamarkan.

Republik Indonesia (Polri). Disamping Tergugat telah melanggar peraturan perundang-undang yang bersifat prosedural formal juga telah mengabaikan asas kecermatan dan asas akuntabilitas sebagai asas umum pemerintahan yang baik.

Terhadap putusan tersebut, Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) Gorontalo selaku Tergugat (Pejabat Tata Usaha Negara) tidak mengajukan upaya hukum biasa sehingga putusan memiliki kekuatan hukum tetap. Namun pada tahun 2024 Tergugat mengajukan peninjauan kembali yang teregister dalam perkara Nomor 120 PK/TUN/2024 diputus pada tanggal 1 Oktober 2024. Di dalam putusannya Majelis Hakim Agung memberikan pertimbangan sebagai berikut:

Menimbang, bahwa permohonan peninjauan kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali disertai dengan pengajuan novum yang ditemukan pada tanggal 26 Februari 2024 sebagaimana Berita Acara Sumpah Nomor 14/G/2018/PTUN.MDO, tanggal 3 Juni 2024;

Alasan-alasan peninjauan kembali tersebut dapat dibenarkan, karena bukti baru (novum) berupa Putusan Pengadilan Negeri Gorontalo Nomor 163/Pid.B/2019/PN.Gto bersifat menentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Berdasarkan putusan yang berkekuatan hukum tetap a quo Penggugat (Mohammad Chaidir Dj. Abbas, Terdakwa dalam perkara pidana) dinyatakan secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana penipuan. Menurut Pasal 21 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, “untuk diangkat menjadi anggota Polri, seorang calon harus memenuhi syarat sekurang-kurangnya tidak pernah dipidana karena melakukan suatu kejahatan”;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan diatas, menurut Mahkamah Agung terdapat cukup alasan untuk mengabulkan permohonan peninjauan kembali;

Menimbang, bahwa oleh sebab itu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor 14/G/2018/PTUN.MDO, tanggal 9 Agustus 2018, tidak dapat dipertahankan dan harus dibatalkan.

MENGADILI KEMBALI:

1. *Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya;*
2. *Menghukum Termohon Peninjauan Kembali membayar biaya perkara pada semua tingkat pengadilan, yang pada peninjauan kembali ditetapkan sejumlah Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu Rupiah);*

Dari putusan Mahkamah Agung tersebut telah terdapat suatu kaidah hukum bahwa meskipun Mahkamah Konstitusi telah menyatakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat mengajukan peninjauan kembali, tetapi berdasarkan fakta sejarah dengan alasan adanya *novum* (bukti surat baru) yang bersifat menentukan maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tetap dapat mengajukan peninjauan kembali dan bahkan permohonannya dikabulkan.

Dalam perkara lain, juga banyak ditemukan 2 (dua) perkara saling bertentangan misalnya dalam perkara pertanahan terdapat pertentangan antara putusan Peratun dengan Peradilan Umum (baik pidana maupun perdata) yang jika tidak diselesaikan dalam Peninjauan Kembali maka akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Misalnya kasus sertifikat tanah lapangan Gasibu Kota Bandung di mana PK ke-II dari Tergugat dikabulkan karena Penggugat menggunakan surat-surat palsu sebagai *novum* pada PK pertama.

Demikian halnya dalam perkara penagihan bantuan likuiditas Bank Indonesia oleh Satgas Penanganan Hak Tagih Negara Dana BLBI (biasa disebut Satuan Tugas Bantuan Likuiditas Bank Indonesia) terdapat permohonan Peninjauan Kembali dari Satgas BLBI (Badan Tata Usaha Negara) yang dikabulkan dalam rangka mempertahankan aset negara atau daerah. Oleh karenanya kemudian disimpulkan oleh para Hakim Agung Kamar Tata Usaha Negara bahwa Badan atau pejabat tata usaha negara tidak dapat mengajukan peninjauan kembali sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XXII/2024, kecuali dalam hal:

- a. Ditemukannya bukti baru (*novum*).
- b. Adanya 2 (dua) atau lebih putusan berkekuatan hukum tetap (BHT) yang saling bertentangan. Atau
- c. Mempertahankan kepentingan hak keperdataan badan atau pejabat tata usaha negara (aset Negara atau Daerah).

2. Sikap Diam dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara Dalam Sengketa *Minerba One Data Indonesia (MODI)* Sebagai Keputusan Fiktif Negatif

Ketentuan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 Rumusan Pleno Kamar Tata Usaha Negara angka 4 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: "Sikap diam Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak memasukan atau mengabulkan Permohonan Penggugat dalam daftar Minerba One Data Indonesia (MODI), tidak dapat dipandang sebagai tindakan faktual yang bersifat omisi melainkan merupakan tindakan menolak mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986".

Rumusan pleno tersebut merespon banyaknya perkara di mana Penggugat memohon dimasukan dalam daftar Minerba One Data Indonesia (MODI) dalam konstruksi gugatan tindakan faktual yang bersifat omisi (tidak bertindak/tindakan pasif). Hal tersebut dirasa kurang tepat karena sesungguhnya yang diinginkan oleh Penggugat adalah dalam bentuk keputusan, maka rumusan tersebut secara langsung telah "menghidupkan kembali" fiktif negatif yang sebelumnya telah "dimatikan" melalui SEMA Nomor 1 Tahun 2017.¹⁷

Sebelumnya SEMA Nomor 1 Tahun 2017 rumusan kamar tata usaha negara pada angka 4 menyepakati sebagai berikut:

3. Permohonan Fiktif-Positif dan Gugatan Fiktif Negatif.

- a. 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-negatif tidak dapat diberlakukan lagi, karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum tentang tata cara penyelesaian permasalahan hukum yang harus diterapkan oleh Peratun.
- b. Oleh karena ketentuan Pasal 53 UU AP 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

¹⁷Muhammad Adiguna Bimasakti dan Muhammad Noor Halim Perdana Kusuma, *Panduan Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara Dan Persidangan Elektronik (e-Litigasi)*, edisi revisi, Jakarta: Kencana, 2021, hlm. 143.

mendorong kinerja birokrasi agar memberikan pelayanan prima (excellent service), atas dasar prinsip lex posterior derogate lex priory. Bahwa tentang permohonan fiktif-positif sebagaimana diatur dalam PERMA No. 8 Tahun 2017 sebagai pengganti Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2015.

Dengan adanya kesepakatan tersebut, maka gugatan fiktif negatif berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bisa digunakan kembali khususnya dalam perkara MODI dan bahkan tidak menutup kemungkinan untuk perkara yang lain, karena pengajuan permohonan fiktif positif di PTUN sudah tidak dimungkinkan lagi.¹⁸ Itulah perlindungan hukum yang coba diberikan kepada warga masyarakat pencari keadilan atas tidak dimungkinkannya lagi permohonan fiktif positif di PTUN, sementara Peraturan Presiden mengenai fiktif positif berdasarkan amanat Pasal 53 ayat (5) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) Jo. Pasal 175 angka 7 Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pegganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja) hingga kini belum juga terbit.¹⁹

4. Bukti Yang Diminta oleh Direktorat Jenderal Pajak Tapi Tidak Diberikan oleh Wajib Pajak Pada Saat Pemeriksaan Pajak (Pasal 26A ayat (4) Undang-Undang tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan)

Bukti-bukti yang berada dalam penguasaan wajib pajak dan sudah diminta secara terperinci dan maksimal dalam waktu yang layak oleh Direktorat Jenderal Pajak namun tetap tidak diserahkan pada saat pemeriksaan pajak dan/atau keberatan di Dirjen Pajak, tidak dapat dipertimbangkan dalam penyelesaian sengketa banding di Pengadilan Pajak dan/atau peninjauan kembali di Mahkamah Agung.

¹⁸Muhammad Adiguna Bimasakti dan Heru Susetyo, *Aspek-Aspek Hukum dalam Pelayanan Publik Pasca Undang-Undang Cipta Kerja*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021, hlm. 33.

¹⁹Muhammad Adiguna Bimasakti, "Legal Protection against Legal Uncertainty of Tacit Approval under Indonesian Job Creation Law," *South-East Asian Journal of Advanced Law and Governance* Vol. 1 No. 1, hlm. 39.

Kesepakatan tersebut dilahirkan karena adanya modus dari wajib pajak yang dengan sengaja menyembunyikan bukti-bukti yang dimilikinya pada saat pemeriksaan pajak oleh fiskus dan/atau keberatan di Dirjen Pajak dan baru diajukan pada saat banding di Pengadilan Pajak dan/atau dalam permohonan peninjauan kembali di Mahkamah Agung dengan harapan mendapatkan imbalan bunga 2% (dua persen) atau sesuai dengan suku bunga yang berlaku pada saat itu. Jika hal tersebut terjadi, maka negara akan dirugikan oleh strategi wajib pajak yang "curang" tersebut, sehingga perlu dinatisipasi dengan rumusan pleno kamar tersebut diatas.

C. Penutup

Landmark decision merupakan putusan penting. Siapapun boleh menganggap suatu atau beberapa putusan sebagai putusan penting, baik penting bagi dirinya maupun bagi masyarakat pencari keadilan. Didalam praktek Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, NGO seperti LeIP, dan ahli hukum seperti Profesor Sudargo Gautama juga membuat kategori *landmark decision*. *Landmark decision* memiliki karakter khusus yaitu putusan berisi kaidah hukum yang belum pernah diikuti oleh putusan yang lain karena *landmark decision* adalah putusan yang relatif baru yang juga menyelesaikan masalah-masalah baru yang belum pernah diputus sebelumnya atau putusan yang berdampak luas. Mahkamah Agung setiap tahun menyusun serta mempublikasikan *landmark decision* kepada masyarakat baik didalam forum laporan tahunan maupun didalam *website* Pustrajak Mahkamah Agung RI.

Sedangan rumusan rapat pleno kamar merupakan konsekuensi dari penerapan sistem kamar yang bertujuan untuk menjaga kesatuan penerapan hukum dan konsistensi putusan Mahkamah Agung, meningkatkan profesionalitas Hakim Agung dan mempercepat proses penyelesaian perkara. Penyusunannya dilakukan dengan meminta masukan dari PTTUN dan PTUN di daerah yang dikoordinatori oleh masing-masing PTTUN. Setelah masing-masing PTUN mengusulkan beberapa permasalahan, lalu dikumpulkan di PTTUN, dan kemudian PTTUN mengirimkannya kepada Mahkamah Agung. Di tingkat Mahkamah Agung, persoalan-persoalan hukum yang telah masuk dari daerah tadi diseleksi kembali, persoalan mana yang bisa dibahas didalam forum rapat pleno kamar dan mana yang tidak. Kebanyakan

yang dapat dibawa ke forum rapat pleno kamar adalah yang bersumber dari putusan dan mengandung kaidah hukum atau menyelesaikan perbedaan pendapat diantara para hakim. Hasil akhir dari rumusan rapat pleno kamar adalah berupa Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang bersifat petunjuk dan bimbingan bagi hakim dalam menyelesaikan perkara yang diajukan ke muka pengadilan serta tidak bersifat memaksa/mewajibkan.

Kepada para hakim disarankan didalam memutuskan sebuah perkara tidak hanya melihat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan AUPB namun juga lebih memperhatikan hasil *landmark decision* serta hasil rumusan rapat pleno kamar. Selanjutnya kepada para hakim hendaknya berlomba-lomba dalam kebaikan dengan menghasilkan putusan yang terbaik yang memenuhi nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Suatu kehormatan dan kebanggaan bagi Hakim jika putusannya dapat dijadikan sebagai *landmark decision* atau lebih dari itu dijadikan sebagai dasar sebuah rumusan rapat pleno kamar meskipun tidak boleh mengharapkan sebuah penghargaan.

Kepada Mahkamah Agung disarankan agar lebih mempublikasikan lagi hasil dari *landmark decision* dan rumusan rapat pleno kamar baik kepada para hakim, masyarakat pencari keadilan, lembaga pemerintah dan kepada dosen serta mahasiswa agar hasil-hasil dari *landmark decision* dan rumusan pleno kamar dapat diimplementasikan dalam setiap kebijakan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- A.V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, (London: Macmillan and Co. Limited, 1952).
- Abdelgawad, Elisabeth Lambert. "The Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights: Towards a Non-Coercive and Participatory Model of Accountability." *ZaöRV* 69 (2009): 471–506. https://www.zaoerv.de/69_2009/69_2009_3_a_471_506.pdf.
- Abdullah M., Ali. *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*. Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- Adinda Thalia Zahra dkk., *Problematika Independensi Hakim sebagai Pelaksana Kekuasaan Kehakiman Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance* p-ISSN: 2797-9598 | e-ISSN: 2777-0621 Vol. 3 No. 2 Mei - Agustus 2023, Doi: 10.53363/bureau.v3i2.303
- Aditya, Zaka Firma dkk, *Hukum Administrasi Negara Kontemporer* (Depok: Rajawali Pers, 2023)
- Administratief Beroep - Juridisch woordenboek, <https://juridisch-woordenboek.nl/bestuursrecht/administratief-beroep>

- Agustine, Oly Viana, Keberlakuan Yurisprudensi pada Kewenangan Pengujian Undang-Undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 3, September 2018;
- Ahmad, A, *et al.*, “Penghentian Proses Penyelesaian Sengketa Informasi Publik Akibat Permohonan Tidak Beritikad Baik dan Bersungguhsungguh”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Volume 53, Nomor 1, Maret 2024.
- Aju Putrijanti, Kewenangan Serta Obyek Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara Setelah Ada UU No. 30/2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum (MMH)*, Vol. 44, No. 4, 2015.
- Ali, Ahmad, (2009), *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (judicial prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta;
- Amalia, Riska Ari, Ashari Ashari, Rachman Maulana Kafrawi, and Agung Setiawan. “Problematisasi Kepatuhan Pejabat Tata Usaha Negara Dalam Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.” *Perspektif Hukum* 24, no. 2 (November 8, 2024): 195–215. doi:10.30649/ph.v24i2.278.
- Aprita, Serlika dan Yonani Hasyim. 2020. *Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bogor: Mitra Wacana Media.
- Arief Pratomo & Erick S. Sihombing, *Pemutusan Kontrak Oleh Pejabat Pembuat Komitmen Dalam Perspektif Keputusan/Tindakan Administrasi Pemerintahan: Kajian Kepastian Hukum (Termination Of Contracts By Commitment-Making Officials In The Perspective Of Administrative Decisions/Actions: A Legal Certainty Review)*, dalam Arief Pratomo dkk “Dibalik Toga, Terselip Pena, Memoar dan Warisan Intelektual, Dr. Arifin Marpaung, S.H., M.Hum” (Jakarta: Kencana, 2025)
- Aritonang, Dinoroy Marganda. *Kaji Ulang Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia Setelah Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Disertasi (Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2024)
- Arrayid, Chainur, (2000), *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta;
- Asimah, Dewi. “Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD)”, *Acta Diurnal*,

Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad, Volume 4, Nomor 1, Desember 2020, hlm. 45, DOI: <https://doi.org/10.23920/acta.v4i1.531>

Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN), 2025, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Depok.

Asshiddiqie, Jimly dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006)

Asshiddiqie, Jimly, (2006), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press, Jakarta;

Asshiddiqie, Jimly, (2015), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta;

Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006)

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2006)

Atmosudirdjo, Prajudi. 1981. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Aziz, Noor M. 2010. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Kementerian Hukum dan HAM RI: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Azzahra, Farida. "Pemberlakuan Sanksi Administratif: Bentuk Upaya Paksa Meningkatkan Kepatuhan Pejabat Atas Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara (Teori Efektivitas Hukum)." *Binamulia Hukum* 9, no. 2 (December 17, 2020): 127–40. doi:10.37893/jbh.v9i2.122.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, (1977), *Simposium Peradilan Tata Usaha Negara*, Binacipta, Bandung;

- Badan Pembinaan Hukum Nasional, (1997/1998), *Perarnan Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta;
- Baramuli, A.A. *Pemikiran dan Harapan Tentang Negara Hukum*, (Denpasar, Pustaka Manikgeni, 1997)
- Barnett, Hilaire. *Constitutional and Administrative Law, Sixteenth Edition* (New York: Routledge, 2025)
- Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Cetakan Ketiga* (Bandung: Alumni, 1997),
- Basiang, Martin, *The Contemporary Law Dictionary First Edition* (Jakarta: Red & White Publishing, 2009)
- Bedner, Adriaan. “‘Shopping forums: Indonesia’s administrative courts’, in A. Harding & P. Nicholson (eds). *New Courts in Asia*, Oxford: Hart Publishing, 2009)
- Bell, John & Francois Lichere, *Contemporary French Administrative Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022)
- Bhakti, Teguh Setya, *Pembangunan Hukum Administrasi Negara Melalui Pemberdayaan Yurisprudensi Peradilan Tata Usaha Negara, Disertasi Universitas Diponegoro*, 2017;
- Bimasakti, M. Adiguna, 2020, *Sengketa-Sengketa Tata Usaha Negara Khusus (Dari Sengketa Informasi Publik sampai Sengketa Pelanggaran Administratif Pemilu)*, Guepedia, Bogor.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna dan Heru Susetyo. *Aspek-Aspek Hukum dalam Pelayanan Publik Pasca Undang-Undang Cipta Kerja*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna dan Muhammad Noor Halim Perdana Kusuma. *Panduan Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara dan Persidangan Elektronik (e-Litigasi)*, edisi revisi. Jakarta: Kencana, 2021.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. “Legal Protection against Legal Uncertainty of Tacit Approval under Indonesian Job Creation Law.” *South-East Asian Journal of Advanced Law and Governance* Vol. 1 No. 1: 39.
- Black, Henry Campbell. *Black’s Law Dictionary*, (Saint Paul, Minnesota: West Publishing, 1990)
- Black, Henry Campbell. *Black’s Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern (Revised Fourth Edition)*. St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1968.

- Brown, L. Neville and John S. Bell, *French Administrative Law*, Fifth Edition (Oxford: Oxford University Press, 1998)
- Craig, P. 1994. *Administrative Law*, third edition. London: Sweet & Maxwell.
- Craig. *Administrative Law*. (Mytholmroyd: Sweet and Maxwell, 2008).
- Cristina, Ionas. *The Administrative Agreement As A Legal Form For Public Services In Comparative And Roman Law*, Bulletin of the Transilvania University of Brasov, Vol. 5 (54) No. 1 – 2012, Series VII: Social Sciences, Law.
- Crouch, Melissa. *The Politics of Court Reform, Judicial Change and Legal Culture in Indonesia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019)
- Cruz, Peter de Cruz, (2010), *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law dan Sosialits Law*, diterjemahkan oleh Narulita Yusron, Nusa Media, Bandung;
- D'hondt, Laure, and Bart Teeuwen. *Making Environmental Regulation Work for the People*. Leiden, October 2017. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-metajuridica/mission-report-october-2017.pdf>.
- Dahlan, Abdul Azis, et al., (1996), *Ensiklopedia Hukum Islam Indonesia*, Jilid II, PT. Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta;
- Dani, Umar. "Pembentukan Lembaga Eksekutorial Pada PTUN Di Indonesia." In *Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif Dan Urgensi Pembentukan Lembaga Eksekutorial Di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)*, 1–17. Yogyakarta: Departemen HAN Fakultas Hukum UII, 2022. [https://ptun-serang.go.id/uploads/files/Pembentukan%20Lembaga%20Eksekutorial%20pada%20PTUN%20di%20Indonesia%20\(Umar%20Dani\).pdf](https://ptun-serang.go.id/uploads/files/Pembentukan%20Lembaga%20Eksekutorial%20pada%20PTUN%20di%20Indonesia%20(Umar%20Dani).pdf).
- Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Mengapa Negara Gagal: Awal Mula Kekuasaan, Kemakmuran Dan Kemiskinan*, Jakarta: Gramedia, 2017.
- Delvin, Peter A., "Jurisdiction, Exhaustion of Administrative Remedies, and Constitutional Claims" *New York University Law Review*. Vol. 93, No. 5, (November 2018).
- Dian Aries Mujiburohman, *Buku Ajar Hukum Acara PTUN*, STPN Press Bekerja sama dengan Program Studi Diploma IV Pertanahan STPN, Yogyakarta, Oktober 2022.

- Divani K.A. dan Alisya Afifah, Negara Hukum Pancasila Dalam Konsepsi Prismatic, Jurnal Hukum dan Sosial Politik Vol.1, No.1 Februari 2023 e-ISSN: 2986-3287; p-ISSN: 2986-4445
- Djohansjah J., 2008, Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman, Jakarta, Kesaint Blanc.
- Echols, John M. dan Hassan Shadily, *An English-Indonesian Dictionary*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1996)
- Echols, John M., et al., (1996) *Kamus Inggris Indonesia*, Cet. XXIII, PT. Gramedia, Jakarta;
- Eddy Army, *Bukti Elektronik Dalam Praktik Peradilan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2020.
- Eddy O.S. Hiarij. *Teori & Hukum Pembuktian*, Jakarta: Erlangga, 2012,
- Effendi, Maftuh. “Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia Suatu Pemikiran Ke Arah Perluasan Kompetensi Pasca Amandemen Kedua Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Jurnal Hukum dan Peradilan, Jurnal Hukum dan Peradilan”, Volume 3, Nomor 1 Maret 2014, DOI10.25216/jhp.3.1.2014.25-36.
- El Guyanie, Gugun. “Eksistensi dan Urgensi Upaya Administratif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia” *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*. Vol. 1 No. 2, (Desember 2021). Hlm. 133-155.
- Elfah, Dani “*Keputusan dan Tindakan Administrasi Pemerintahan*”, (s.l.: s.n., s.a)
- Elnizar, Normand Edwin. “90% Hakim Patuhi SEMA Rumusan Kamar Mahkamah Agung, Benarkah?” <https://www.hukumonline.com/stories/article/lt6760b77faaa20/90-hakim-patuhi-sema-rumusan-kamar-mahkamah-agung--benarkah/>.
- Fahmiron Independensi Dan Akuntabilitas Hakim Dalam Penegakan Hukum Sebagai Wujud Independensi dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman, jurnal Litigasi, Vol. 17(2), 2016, 3467–3516 DOI: <http://dx.doi.org/10.23969/litigasi.v17i2.158>
- Fenwick, Stewart dalam Tom Ginsburg and Albert H.Y. Chen, *Administrative Law and Governance In Asia, Comparative perspectives*, (New York: Routledge law in Asia Series, New York, 2009)

- Francis Bignami. "Comparative Administrative Law," in *The Cambridge Companion to Comparative Law, Public Law and Legal Theory* Paper, No. 2012-115 (2012). Hlm. 145-170.
- Gaffar, Janedjri M. 2009. *Kedudukan, Fungsi, Dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Surakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Gani, Chairani A. dkk, *Naskah Penyusunan Dalam Bidang Kodifikasi Hukum Administrasi*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1980)
- Garner, Bryan A., (2009), *Black's Law Dictionary*, Deluxe Ninth Edition, West Publishing Co, U.S.A;
- Gautama, Sudargo. *Himpunan Jurisprudensi Indonesia Yang Penting Untuk Praktek Sehari-Hari (Landmark Decisions) Berikut Komentar, edisi jilid 10*. Bandung: Clarendon Press, 1994.
- Gilang, Sri et.al. *Tingkat Kepatuhan dan Implementasi Terhadap Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung oleh Hakim di Pengadilan*. Jakarta: Kencana, 2021.
- Gunadi, *Pengadilan Administrasi Pajak* (Jakarta: Yayasan MUC Tax Research Institute dan MUC Consulting, 2024)
- H.R, Ridwan. 2009. *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Haan, Paul De. 2001. *Drupsteen en Fernhout, Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat: Ontwikkeling, organisatie, instrumentarium*, deel 1, Deventer: Kluwer.
- Hadiansyah, Mochamad Suwanda, et.al. „Politik Hukum tentang Pembatasan Upaya Hukum Peninjauan Kembali Terhadap Pejabat/Badan Tata Usaha Negara Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No 24/PUU-XII/2024: Perspektif Siyash Qadhaiyyah.“ *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis* Vol. 6 No. 2 (2025): 12.
- Hadjon, Philipus M. "Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", dalam Bagir Manan (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewigino, S.H.* (Jakarta: Gaya Media Pratama Jakarta, 1996)

- Hadjon, Philipus M. 2012. *Kebutuhan Akan Hukum Administrasi Umum dalam Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.
- Hadjon, Phillipus M. *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997
- Harahap, M. Yahya, *Pelembagaan Yurisprudensi Tetap (Bagian Pertama)*, *Mimbar Hukum Aktualisasi Hukum Islam*, No. 15 Tahun V, Agustus 1994;
- Harahap, Zairin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001),
- Hoeven, J.van der. 1989. *De Drie Dimensies van het Bestuursrecht*. Alphen aan den Rijk: Samson H.D Tjeenk Willink.
- HR, Ridwan. 2011. *Hukum Administrasi Negara. Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Press.
- https://www.google.com/search?q=independensi+peradilan+internal&oeq=independensi+peradilan+internal+&gs_lcrp=EgZjaHJvbwUyCQgAEEUYORifBTIHCAEQIRifBTIHCAIQIRiPAjIHCAMQIRiPATIBCTI2NTU0ajBqN6gCALACAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8
- <https://www.kompasiana.com/pujiakhoirunisa7889/61c4ac9f17e4ac4ee5373343/mengapa-ptun-di-indonesia-tidak-menerapkan-prinsip-duality-of-jurisdiction-secara-utuh>
- <https://www.lexisnexis.co.uk/legal/glossary/jurisdiction> diakses 13 Agustus 2025.
- Huda, Miftakhul, *Yurisprudensi, Majalah Konstitusi*, Edisi April 2010;
- Hudoprakoso, Pulung, “Pemberlakuan Upaya Administrasi Sebagai Primum Remedium Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara”. *JURNAL HUKUM, POLITIK DAN ILMU SOSIAL (JHPIS)*, Vol. 1, No. 1, (Maret 2022). Hlm. 178-197.
- Husban, Dharma Setiawan Negara, Samuel Dharma Putra Nainggolan, *Reorganisasi Pengadilan Pajak Dalam Lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 26/PUU-Xxi/2023*, *Pengadilan Tata Usaha Negara dan Universitas Airlangga*, Surabaya, 2023.

- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU. No. 48 Tahun 2009 (LNRI Tahun 2009 No. 157, TLN No. 5076)
- _____, *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup*, Perma No. 1 Tahun 2023 (Berita Negara RI Tahun 2023 No. 453);
- _____, *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad)*, Perma No. 2 Tahun 2019 (Berita Negara Tahun 2019 No. 940).
- _____, *Peraturan Mahkamah Agung Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Perma No. 5 Tahun 2017 (Berita Negara Tahun 2017 Nomor 1442).
- _____, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Hakim Khusus Dalam Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan*, Perma No. 3 Tahun 2015 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1266)
- _____, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan*, Perma No. 8 Tahun 2017, (Berita Negara RI Tahun 2017 No. 1751).
- _____, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang*, Perma No. 4 Tahun 2015, Berita Negara RI Tahun 2015 No. 1267.
- _____, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif*, Perma No. 6 Tahun 2018, (Berita Negara RI Tahun 2018 No. 1586)
- _____, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Di Pengadilan*, Perma No. 2 Tahun 2023 (Berita Negara Tahun 2023 Nomor 555).
- _____, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Keterbukaan Informasi di Pengadilan*, Perma No. 2 Tahun 2011.

- _____, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan*, Perma No. 11 Tahun 2016 (Berita Negara Tahun 2016 Nomor 1630).
- _____, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Tata Pedoman Beracara Dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pada Peradilan TUN*, Perma No. 2 Tahun 2016, (Berita Negara RI Tahun 2016 Nomor 176).
- _____, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, PP Nomor 7 Tahun 1991.
- _____, *Peraturan Pemerintah Tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua*, PP No. 106 Tahun 2021 (LNRI Tahun 2021 No. 238, TLNRI No. 6730)
- _____, *Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan*, PP No. 48 Tahun 2016 (LNRI Tahun 2016 No. 230; TLNRI No. 5943)
- _____, *Peraturan Pemerintah Tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara*, PP No. 79 Tahun 2021 (LNRI Tahun 2021 No. 175, TLNRI No. 6705).
- _____, *Undang-Undang Tentang Konservasi Tanah dan Air*, UU. No. 37 Tahun 2014 (LNRI tahun 2014 No. 299, TLN No. 5608).
- _____, *Undang-Undang Tentang Merek dan Indikasi Geografis*, UU. No. 20 Tahun 2016 (LNRI Tahun 2016 No. 252, TLN No. 5953).
- _____, *Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik*, UU. No. 25 Tahun 2008 (LNRI Tahun 2009 No. 112, TLN No. 5038).
- _____, *Undang-Undang Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak*, UU No. 9 Tahun 2018 (LNRI Tahun 2018 No. 147, TLN No. 6245).
- _____, *Undang-Undang Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU. No. 32 Tahun 2009 (LNRI No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059).
- _____, *Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara*, PP No. 79 Tahun 2021 (LNRI Tahun 2021 No. 175 TLNRI Tahun 2021 No. 175).

- _____, *Perlindungan Hukum Bagi rakyat*. PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- _____, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, disampaikan pada Seminar *Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen* yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan HAM tanggal 29-31 Mei 2006 di Mercure Ancol Hotel, Jakarta;
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Indroharto, 2003, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Indroharto, *Beberapa Pasal Dari Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, dalam P.J.J. Sipayung (Editor), *Pejabat Sebagai Calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku Kesatu, (Jakarta: C.V. Sri Rahayu, 1989)
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991)
- J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Jacobini, H.B. 1991, *An Introduction to Comparative Administrative Law*. New York – London- Rome: Oceana Publications.
- Jain, M.P. 1997. "Administrative Law of Malaysia and Singapore, third edition", *Malayan Law Journal*.
- JDIH Database Peraturan, BPK RI., <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38793/uu-no-48-tahun-2009>
- Jean-Marc Sauvé, *The French Administrative Jurisdictional System*, Pidato di Hunter Valley, Australia, 4 Maret 2010.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta,,
- Judicial Academy Jharkhand. *Training Manual for Execution Proceedings*. Ranchi: Judicial Academy Jharkhand, 2023. https://jajharkhand.in/wp-content/uploads/2023/03/Training_Manual_for_execution.pdf.

Kadiah Hukum Putusan No. 252 K/TUN/ 2000 tanggal 13 November 2000.

Kadiah Hukum Putusan No. 302 K/TUN/1998 tanggal Februari 2000.

Kadiah Hukum Putusan No. 47 K/TUN/1997 tanggal 26 Januari 1998.

Kadiah Hukum Putusan No. 48 K/TUN/ 2002 tanggal 11 Juni 2004.

Kadiah Hukum Putusan No. 93 K/TUN/ 1996 tanggal 24 Februari 1998.

Kaidah Hukum Putusan No. 136 K/TUN/ 2003 tanggal 15 Oktober 2003.

Kaidah Hukum Putusan No. 144 K/TUN/ 1998 29 September 1999.

Kaidah Hukum Putusan No. 41 K/TUN/ 1994 tanggal 10 November 1994.

Kaidah Hukum Putusan No. 5K/TUN/ 1992 tanggal 21 Januari 1993.

Kaidah Hukum Putusan No. 98 K/TUN/ 1998 tanggal 8 Februari 2000.

Kamil, Achmad, et al., (2008), *Kaidah-kaidah Hukum Yurisprudensi*, Prenada Media Group, Jakarta;

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), https://kbbi.web.id/yurisprudensi#google_vignette, diakses pada tanggal 5 Agustus 2025 pukul 9.30 WIB.

Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang.

Keum J. Park, *Judicial Utilization of Scientific Evidence in Complex Environmental Torts: Redefining Litigation Driven*, Fordham Environmental Law Journal, Vol. 7 (2), 1996.

Komisi Yudisial. *Bunga Rampai: Memotret Pertimbangan Putusan Hakim dari Berbagai Perspektif*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2004.

Kompasiana.com, Mengatasi Tantangan Administrasi Publik di Indonesia: Bagaimana Etika Memainkan Peran Pentingnya dalam Membentuk Good Governance, <https://www.kompasiana.com/fiartha8642/643e1f374addee40a770b573/mengatasi-tantangan-administrasi-publik-di-indonesia-bagaimana-etika-memainkan-peran-pentingnya-dalam-membentuk-good-governance>

- L. Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, Fifth Edition, (Oxford New York: Oxford University Press, 2003).
- Laporan Akhir Program Pembentukan Prosedur Tetap Pedoman Pembentukan Hukum Melalui Yurisprudensi, Proyek Mahkamah Agung Republik Indonesia-Komisi Eropa-Tata Pemerintahan yang Baik pada Peradilan Indonesia, Juni 2008;
- Laporan Team Penelitian Kedudukan, Kekuasaan dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta: Maret 1980;
- Legal Information Institute Cornell Law School. "Execute." Accessed August 7, 2025. <https://www.law.cornell.edu/wex/execute>.
- Leyland, Peter and Terry Woods. 1997. *Administrative Law Facing the Future: Old Constraints and New Horizons*. London: Blackstone Press Limited.
- Lilik Mulyadi, 2018, *Hukum Acara Perdata Indonesia: Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Lintong Oloan Siahaan, "Hakim dalam Pembaharuan Hukum di Indonesia, Hal-hal yang Harus diketahui (Proses Berpikir) Hakim agar Menghasilkan Putusan yang Berkualitas", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun 36 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.
- Lorne Neudorf, *Judicial Independence: The Judge as a Third Party to the Dispute*, (2015) *Oxford University Comparative Law Forum* 2 at ouclf.law.ox.ac.uk
- Lotulung, P. E., *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Penerbit Salemba Humanika. Jakarta, 2013
- Lotulung, Paulus Effendi, (2013), *Himpunan Putusan-Putusan Di Bidang Tata Usaha Negara*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta;
- Lotulung, Paulus Effendi. 2013. *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara di Mata Paulus Effendi Lotulung*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Lotulung, Paulus Effendi. *Mengkaji Kembali Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), 2003).

- Lotulung, Paulus Effendie. *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah* (Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 1986)
- M, Ali Abdullah, 2021, *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amendemen – Pergeseran Paradigma dan Perluasan Norma*, Kencana, Jakarta.
- M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Machmudin, Dudu Duswara, (2010), *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*, Refika Aditama, Bandung;
- Mahkamah Agung RI. *Laporan Tahunan Mahkamah Agung RI Tahun 2011*.
- Mahkamah Agung, (2005), *Naskah Akademis Tentang Pembentukan Hukum Melalui Yurisprudensi*, Mahkamah Agung, Jakarta;
- Manan, Bagir. “Masa Depan Peradilan Tata Usaha Negara”, *Majalah Hukum Varia Peradilan*, (No. 281- April 2009)
- Manan, Bagir. “Peraturan Kebijakan”, *Varia Peradilan* No. 277 Desember 2008
- Manan, Bagir. *Hukum Positif Indonesia, Satu Kajian Teoritik*. Yogyakarta, FH UII Press, 2004)
- Marbun, S.F. 1988. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Marbun, S.F. dan Moh. Mahfud MD. 2009. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Cetakan Kelima*. Yogyakarta: Liberty.
- Marbun, S.F. *Hukum Administrasi Negara I* (Yogyakarta: FH UII Press, 2012)
- Marbun, S.F. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2003)
- Martiman Prodjohamidjojo, *Komentar Atas KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana)*, Jakarta: Pradnya Paramith, 1984.
- Marzuki, Peter Mahmud, (2015), *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi revisi, Prenada Media Grup, Jakarta;
- MD, Moh. Mahfud, (2010), *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, RajaGrafindo Persada, Jakarta;
- Memini, Valentina. “The Execution of Final Judicial Decision as Part of Human Rights Legislation.” *Academic Journal of Interdisciplinary Studies* 2, no. 8 (October 1, 2013): 333–37. doi:10.5901/ajis.2013.v2n8p333.

- Mertokusumo, Sudikno, (2010), *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan I CV. Mahakarya Pustaka, Yogyakarta;
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar* (Yogyakarta, Liberty, 1988)
- Miriam Budiardjo., 2012, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi revisi: Cetakan kelima, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Moh.Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- MPR RI, Badan Pengkajian. 2017. *Check and Balances–Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: MPR RI.
- Muhammad Dzikirullah H. Noho, Mendudukan Common Law System dan Civil Law System Melalui Sudut Pandang Hukum Progresif di Indonesia, *Jurnal Rechtsvinding*:-
- Munir Fuady, *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)*, Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2006.
- Neno, Victor Yaved. *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006)
- Nunuk Nuswardani, Buku ajar HAPTUN, Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Trunojoyo Madura, 2023.
- Nur Asyiah. Buku Ajar Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Yogyakarta: Deepublish 2015.
- Nurhayati, Yati, et.al. “Investment in Indonesia After Constitutional Court’s Decision in the Review of Job Creation Law.” *Lentera Hukum* Vol. 9 Issue 3 (2022): 451.
- Nurkhaerah, Siti, (2022), *Optimalisasi Yurisprudensi sebagai Sumber Hukum*, Pesantren Awarul Quran, Palu;
- Nursadi, Harsanto (ed), *Hukum Administrasi Sektorl, Edisi Revisi* (Depok: Centre For Law and Good Governance Studies (CLGS) dan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018).
- Office of Justice Programs pada U.S. Departement of Justice, *Electronic Crime Scene Investigation: A Guide for First Responders, 2nd edition*, Washington: National Institut of Justice, 2008.
- Padmasree, Sm t Y. J. “Execution of Money Decree-Different Modes of Execution-Provision of Law & Case Law.” Accessed August 7,

2025. <https://cdnbbsr.s3waas.gov.in/s3ec03333cb763facc6ce398ff83845f22/uploads/2024/06/2024061928.pdf>.

- Pandeiroot, Eugenia Gloria Esther, et. al. "Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Diinjau dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan", *Lex Administratum*, Vol. IX/No. 2/Mar/EK/2021. Hlm. 15-24.
- Parlina, Nurasti. "Regulasi dan Implementasi Wajib Menempuh Upaya Administrasi Dalam Sengketa Administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara" *JATISWARA*, Vol. 36 No. 2, (Juli 2021). Hlm. 163-176.
- Patrick Frydman, 11th Annual AIJA Tribunals Conference, in Association with the Council of Australian Tribunals, 5-6 June 2008, Watermark Hotel & Spa, Surfers Paradise, Queensland.
- Pattiha, Dwi Nurul Aulia, et al., "Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak atas Tanah dalam Proses Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum", *Pattimura Law Study Review*, Volume 1, Nomor 1, Agustus 2023.
- Paulus Effendi Lotulung, 2019, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan Kehakiman*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti: Bandung, 1993.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan secara Elektronik (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 894).
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 453).
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1630).
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 176).

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Pengadilan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 555).

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1267).

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1441).

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1442).

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan secara Elektronik (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 1039).

Peraturan Pemerintah tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, PP No. 79 Tahun 2021, LN. No. 175 Tahun 2021, TLN No. 6705 Tahun 2021.

Permana, Tri Cahya Indra. "Hakim PTUN Harus Jago Matematika." <https://marinews.mahkamahagung.go.id/artikel/hakim-ptun-harus-jago-matematika-0oX>.

Permana, Tri Cahya Indra. *Pendaftaran dan Penyelesaian Perselisihan Partai Politik*. Disertasi. Semarang: Universitas Diponegoro, 2018.

Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law dan Sosialits Law*, diterjemahkan oleh Narulita Yusron, Cetakan I, Nusa Media, Bandung, 2010.

- Peters, M., and A.C.M. Spapens. "The Administrative Approach in the Netherlands." In *Administrative Approaches to Crime: Administrative Measures Based on Regulatory Legislation to Prevent and Tackle (Serious and Organized) Crime. Legal Possibilities and Practical Applications in 10 EU Member States*, edited by A.C.M. Spapens, M. Peters, and D. Van Daele, 221–54. Den Haag: Ministry of Security and Justice, 2015. https://administrativeapproach.eu/sites/default/files/publication/files/final_report_eu_study_administrative_approaches_to_crime_en.pdf.
- Philipus M. Hadjon, 2015, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Philipus M. Hadjon, dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993).
- Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.
- Pontang Moerad BM., 2012, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Bandung, Alumi., 2012.
- Prasetyo, Teguh, 2021, *Pelanggaran Pemilu dan Perselisihan Hasil Pemilu: Seri Filsafat Pemilu*, Nusamedia, Bandung.
- Prent, K. J. Adisubrata, W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Latin-Indonesia* (Jakarta: Kanisius, 1969)
- Presiden Soeharto, "Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Soeharto", *Pidato*, Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Jenderal Soeharto di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 16 Agustus 1978.
- Presiden Soeharto, "Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Soeharto", *Pidato*, Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Jenderal Soeharto di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 16 Agustus 1983.
- Pujia Khoirunisa, "Mengapa PTUN di Indonesia Tidak Menerapkan Prinsip Duality of Jurisdiction Secara Utuh?"Kompasiana, Jakarta, 24 Desember 2021.
- Pujiningrum, Wigati, et al., (2021), *Eksistensi Yurisprudensi Dalam Putusan-Putusan Hakim*, Penerbit Kencana, Jakarta;

- Pujiningrum, Wigati. "Pembangunan Hukum Perdata melalui Yurisprudensi." <https://www.mahkamahagung.go.id/id/artikel/4206/pembangunan-hukum-perdata-melalui-yurisprudensi>.
- Purbacaraka, Purnadi, et al., (1993), *Perundang-undangan Dan Yurisprudensi*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung;
- Puslitbang Kumdil Mahkamah Agung RI, (2010), *Kedudukan dan Relevansi Yurisprudensi Untuk Mengurangi Disparitas Putusan Pengadilan*, Balitbang Diklat Hukum dan Peradilan MA-RI, Jakarta;
- Putra, Gade Raditya Ananda, "Tantangan Implementasi Banding Administrasi Sebagai Syarat Formil Dalam Sengketa Di Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia" *Jurnal Pacta Sunt Servanda*.Vol. 4, No.1 (Maret 2023). Hlm. 1-8.
- Putra, Hendri Darma dan Gunawan, "*Efisiensi Peradilan Tata Usaha Negara Kaitannya Dengan Eksepsi Lain Selain Eksepsi Kewenangan Pengadilan Diputus Bersama-Sama Dengan Pokok Sengketa*", *Unnes Law Review* Vol. 7, No. 1, September 2024, DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i1>.
- Putro, Widodo Dwi, (2011), *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta;
- Qamar, Nurul, (2010), *Perbandingan Sistem Hukum Dan Peradilan Civil Law System Dan Common Law System*, Cetakan Pertama, Pustaka Refleksi, Makassar;
- R. Subekti, 2014, *Hukum Acara Perdata*, Intermasa, Jakarta.
- Rahmaddoni, Bayu, et. al. "Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang" *UNES Journal of Swara Justisia*. Vol. 7, Issue 1. (April 2013). Hlm. 749-763.
- Ramadhan, Choky R., *Convergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia Dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum*, *Mimbar Hukum*, Volume 30. No. 2, Juni 2018;
- Reconsideration: UHH: University of Hamburg, <https://www.uni-hamburg.de/en/campuscenter/studienorganisation/studienverlauf/widersprueche.html>
- Recours gracieux, recours hiérarchique et recours administratif <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2474>

- Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, 2016, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktik*, Mandar Maju, Bandung.
- Riduan Syahrani, *Hukum Acara Perdata Di Lingkungan Peradilan Umum*, Jakarta: Pustaka Kartini, 1988.
- Ridwan Halim, dalam Lonna Yohanes Lengkong, *Penerapan Asas Mencari Kebenaran Materiil Dalam Hukum Acara Perdata*, Jakarta: UKI Press, 2020.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2011)
- Ridwan, “Pertanggung-jawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara”, *Jurnal Hukum*. No. 22 Vol 10. Januari 2003
- Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi, “*Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* No. 2 Vol. 25 Mei 2018
- Ridwan, et. al. “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan” Vol. 25, Issue 2, (Mei 2018). Hlm. 339-358.
- Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Riyanto, Sugeng. Mutiara Putri, and Lili Suratminta, *Bahasa Belanda sebagai Bahasa Sumber* (Jakarta: Erasmus Taal Centrum, 1998)
- Rosa Agustina, Indonesia butuh peradilan lingkungan hidup, FH UI, Jakarta, 01 Juli 2020.
- Rowe & Scholfield, *The Cambridge History of Greek and Roman Political*, diterjemahkan oleh Aris Ananda, Setyo hermanto, Tri Wibowo (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2001)
- Rudy. 2013. “Mencari Bentuk Kedaulatan dalam UUD Tahun 1945”. *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 3.
- Safitri, Erna Dwi, et. al., “Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara” *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 3, No.1, (2021), Hal. 34-45.
- Safiuddin, Sahrina, et. al. “Upaya Administratif sebagai Instrumen Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik Bagi Masyarakat” *Halu Oleo Law Review*, Vol. 6 Issue 2, (September 2022). Hlm. 208-217.

- Sanchez, Yoan. "Proportionality in French Administrative Law", in Sofia Ranchordás and Boudewijn de Waard (eds), *The Judge and the Proportionate Use of Discretion* (New York: Routledge, 2016)
- Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1991.
- Saufa Ata Taqiyya, *Syarat dan Kekuatan Hukum Alat Bukti Elektronik*, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl5461/syarat-dan-kekuatan-hukum-alat-buktielektronik>
- Sayuti, Konsep Rechtsstaat dalam Negara Hukum Indonesia, Nalar Fiqh, Jurnal Ekonomi dan Kemasyarakatan, Volume 4, Nomor 2, Desember 2011.
- Schmid, J.J. von. 1988. *Pemikiran tentang Negara dan Hukum*. Jakarta: Pembangunan.
- Seerden (ed), René J.G.H. and Frits Stroink, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis, second edition* (Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2007)
- Seerden, René dan Frits Stroink. 2002. *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: A Comparative Analysis*. Maastricht: Intersentia Antwerpen.
- SEMA No. 4/2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.
- Shidarta, Ratio Decidendi dan Kaidah Yurisprudensi (2019) dikutip dari: <https://business-law.binus.ac.id/2019/03/04/ratio-decidendi-dan-kaidah-yurisprudensi/> diakses pada tanggal 7 Agustus 2025 pukul 16.00 WIB;
- Siahaan, Lintong O, 2009, *Teori Hukum dan Wajah PTUN setelah Amandemen 2004 (UU No. 2/1986 jo. UU No. 9/2004)*, Percetakan Negara RI, Jakarta.
- Siahaan, Lintong Oloan. *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi Di Indonesia, Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-2001*, (Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2005)
- Sidharta, B. Arief. 2009. *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, dalam Soetanto Soepiadhya, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Prospek Perkembangan Demokrasi*. Surabaya: Program Pascasarjana Untag.

- Sidharta. "Yurisprudensi dan Putusan Landmark." <https://business-law.binus.ac.id/2018/07/07/yurisprudensi-dan-putusan-landmark/>
- Simanjuntak, Enrico, Peran Yurisprudensi Dalam Sistem Hukum di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 1, Maret 2019, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1615>;
- SK Direktur Jenderal Badan Peradilan Militer Dan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor: 80/Djmt/Kep/Ot.01.1/V/2024 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Sidang Di Luar Gedung Pengadilan Di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara
- SK Dirjenbadilmiltun No. 32/DJMT.3/B/03/2016 Tanggal 28 Maret 2016 Perihal Pemberitahuan Pemberlakuan Penomoran Perkara
- Slamet, Kadar. *Perluasan Wewenang Mengadili Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan*. Ringkasan Disertasi Doktor, (Bandung: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana, Universitas Katolik Parahyangan, 2013)
- Soebiyantoro, Bambang, et al., 2020, *Praktik dan Wacana Seputar Persidangan Elektronik (E-Litigation) di Peradilan Tata Usaha Negara*, Deepublish, Sleman.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta, Rajawali Pers, 1988)
- Soemitro, Rochmat. 1991. *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia: Cetakan V*. Bandung: PT. Eresco.
- Spaltani, Bitu Gadsia, et. al., "Pelebagaan Upaya Administrasi dalam Rangka Perbaikan Birokrasi dan Pelayanan Publik di Indonesia", *Journal of Contemporary Public Administration (JCPA)*, Vol. 3, No. 2, (2023). Hlm. 83-90.
- Stroink, F., et al., (2005), *Judicial Law Making and Administrative Law*, Intersentia Antwerpen, Oxford;
- Sudargo Gautama, 2013, *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Sudarsono, et al., 2021, *Kajian Pembaharuan Hukum Acara di Peradilan Tata Usaha Negara*, Kencana, Jakarta.
- Sudarsono, et al., 2022, *Petunjuk Praktis beracara di Peradilan Tata Usaha Negara Konvensional dan Elektronik*, Kencana, Jakarta.

- Sudikno Marto Kusumo. (2006). *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Ketujuh. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Sudikno Mertokusumo, 2018, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2006.
- Sunarto. Naskah Sambutan dan Pengarahan pada Pembukaan Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung RI. Bandung: Hotel Intercontinental, 2024.
- Surat Dirjenbadilmiltun No. 794/Djmt/B/6/2021 tanggal 8 Juni 2021 tentang Penyampaian Rumusan Hasil Kegiatan Kelompok Kerja Sengketa Pertanahan, Lingkungan Hidup, Fiktif Positif dan Perizinan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK)
- Surat Edaran Mahkamah Agung No. 02 Tahun 1972 tentang Pempumpulan Yurisprudensi
- Syam, Elvi Susanti, Edi Supriyanto, Andi Hartawati, and Sumiyati B. "Execution of State Administrative Judicial Decisions a Mirror of the Authority Court." *Journal of Law and Sustainable Development* 12, no. 1 (January 19, 2024): 1–8. doi:10.55908/sdgs.v12i1.2571.
- Sylvia Calmes-Brunet dalam Zoltan Szente dan Konrad Lachmayer, Szente, Zoltan and Konrad Lachmayer, *The Principle of Effective Legal Protection In Administrative Law*, London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2017.
- Taliziduhu Ndraha, *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1989.
- TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.
- The French administrative jurisdictional system - Conseil d'État, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-contributions/the-french-administrative-jurisdictional-system>
- Tjandra, W. Riawan. *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya, 2009)
- Tjandra, W. Riawan. *Perluasan Kewenangan Mengadili (Iudicialis) Peradilan Tata Usaha Negara Terhadap Perjanjian Kebijakan*

- (*Beleidsvereenkomst*), December 2023, Prosiding Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara 1(1):537-558. DOI:10.55292/hxk3a519.
- Uhlmann, Felix (ed), *Codification of Administrative Law A Comparative Study on the Sources of Administrative Law* (New York: Hart Publishing, 2023)
- Umar Dani, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 7 Nomor 3, November 2018: 405 – 424, DOI: 10.25216/JHP.7.3.2018.405-424
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344).
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia

- Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380).
- Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN 5601.
- Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*. UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292
- Utrecht, et.al, (1999), *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta;
- W.A., Engelbrecht. 1960. *Kitab-Kitab Undang-Undang, Undang-Undang, dan Peraturan Pengaturan serta Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia*. Djakarta: Importe Par P.T. Soeroengan,.
- Wahyu dan Trisna Agus Brata, *Penggunaan Scientific Evidence Dalam Pembuktian Perkara Pidana Lingkungan*, Jurnal Wasaka Hukum, VOL. 10, NO. 2, 2022.
- Wahyunadi, Yodi Martono, et al., 2025, *Perkembangan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Kencana, Jakarta.
- Wahyunadi, Yodi Martono. *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Ringkasan Disertasi, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti, 2016),
- Wangge, Mario Viano Rasi, et al., *Intervensi Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara*, Jurnal Preferensi Hukum, Volume 2, Nomor 2, Juli 2021.
- Website Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya: <https://www.ptun-surabaya.go.id/tugas-pokok-dan-fungsi/>, 17 Agustus 2025.
- Website PTTUN Jakarta, Tugas dan Fungsi, Sabtu, 16 Mei 2020, <https://www.pttun-jakarta.go.id/page/tugas-dan-fungsi#:~:text=Tugas%20dan%20wewenang%20Pengadilan%20Tinggi>,
- Wibowo, Richo Andi (ed), *Hukum Administrasi Negara: Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer Dan Kasus* (Depok: Rajawali Pers, 2024)
- Wijoyo, S. 2005. *Karakteristik hukum acara peradilan administrasi: Peradilan Tata Usaha Negara*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Wijoyo, Suparto. *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara)*, Ed.2, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005)

- Yahya Harahap, 2017, *Hukum Acara Perdata: Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Yodi Martono Wahyunadi dan Sudarsono, *Hukum Pembuktian di Peradilan Tata Usaha Negara*, Kencana Prenada Media: Jakarta, 2025.
- Yudhistira, Yura Pratama. „Wakil Ketua MA: Kebebasan Berekspresi Dilindungi Konstitusi.“ <https://www.dandapala.com/article/detail/wakil-ketua-ma-kebebasan-berekspresi-dilindungi-konstitusi>.
- Yulius, and Sudarsono. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Ikhtiar Mewujudkan Kebersisteman Hukum Administrasi*. Jakarta: Kencana, 2024.
- Yuslim. 2015. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Z, Hasan Zaini. 1974. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2006)
- Abdullah, *Mahkamah Agung: Judex Juris Ataupun Judex Factie, Pengkajian Asas, Teori, Norma dan Praktik, Laporan Penelitian* (Jakarta: Puslitbang Kumdil Mahkamah Agung RI, 2010)
- Kadafi, Binziad. *Analisis Putusan untuk Rekomendasi Mutasi Hakim*, dalam *Analisis Putusan Perdata Dokumen Dan Pembuktian* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia Cetakan Pertama, Desember 2024)
- Lotulung, Paulus Effendie. *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan* (Jakarta: Salemba Humanika, 2013)
- J.A. Pontier, *Penemuan Hukum*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta dari J.A. Pontier, *Rechtsvinding*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1995
- Manan, Bagir. ‘Hakim Sebagai Pembaharu Hukum’ dalam Bagir Manan, *Menegakkan Hukum: Suatu Pencarian* (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009)

- Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal & Mahkamah Konstitusi, 2019)
- Mahkamah Agung, *Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Edisi 2009, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2009)
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi Kedua*, (Yogyakarta: Liberty, 1985)
- Marzuki, Suparman. “Putusan Hakim sebagai “Mahkota”, dalam “Bunga Rampai Memotret Pertimbangan Putusan Hakim Dari Berbagai Perspektif” (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2024)
- Shidarta, *Putusan Pengadilan sebagai Objek Penulisan Artikel Ilmiah*, Undang: Jurnal Hukum, Vol. 5, No. 1 (2022), 105-142, DOI: 10.22437/ujh.5.1.105-142.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Filosofi, Teori dan Praktik* (Yogyakarta: Kanisius, 2023)
- Tumpa, Harifin A. *Menguak Roh Keadilan Dalam Putusan Hakim Perdata* (C.V. Tanjung Agung, 2012).
- Wicaksana, Dio Ashar dkk, *Penelitian Format Putusan Pengadilan Indonesia: Studi Empat Lingkungan Peradilan Di Bawah Mahkamah Agung*, (Depok: Badan Penerbit FHUI, 2020)
- Sulistyowati Irianto, “Memaknai Putusan Hakim dari Perspektif Sosio-legal”, *Kompas*, 4 Juni 2021
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Mahkamah Agung, UU No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung* (LN Tahun 1985 No. 73; TLN Tahun 1985 No. 3316) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, *Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung* (LN Tahun 2009 No. 3, TLN No. 4958)
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU. No. 48 Tahun 2009 (LN Tahun 2009 No. 157, TLN No. 5076)
- , *Undang-Undang Tentang Perubahan Tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU. No. 51 Tahun 2009 (LN Tahun 2009 No. 160, TLN No. 5079)

_____, *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Administrasi Perkara Dan Persidangan Di Pengadilan Secara Elektronik*, (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 1039)

Surat Edaran Mahkamah Agung No. 7 Tahun 2012 Tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar MA Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 359/KMA/SK/XII/2022 tentang Template dan Pedoman Penulisan Putusan/Penetapan Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding pada Empat Lingkungan Peradilan di Bawah Mahkamah Agung.

Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Militer Dan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor: 200/DJMT/SK.OT1.2/XI/2024 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Administrasi Perkara Dan Persidangan Secara Elektronik Di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara

Bakir, Herman. 2004. *Asas Hukum dan Aspek Penggaliannya*. Jakarta: Magister Ilmu Hukum Universitas Tarumanegara.

Basah, Sjachran. 1988. *Beberapa Hal tentang Hukum Administrasi*. Bandung: Penataran Peradilan Administrasi, Kerjasama Indonesia-Belanda.

Berge, J.B.J.M ten. 1995. *Bescherming tegen de overheid* (Derde druk). Swole: W.E.J Tjeenk Willink.

Black, Henry Cambell. 1979. *Black's Law Dictionary: Definition of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, Fifth Edition, The Publisher's Editorial Staff. St. Paul Minn: West Publishing Co, Ed. 1991.

Bruggink, J.J.H. 2015. *Refleksi tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

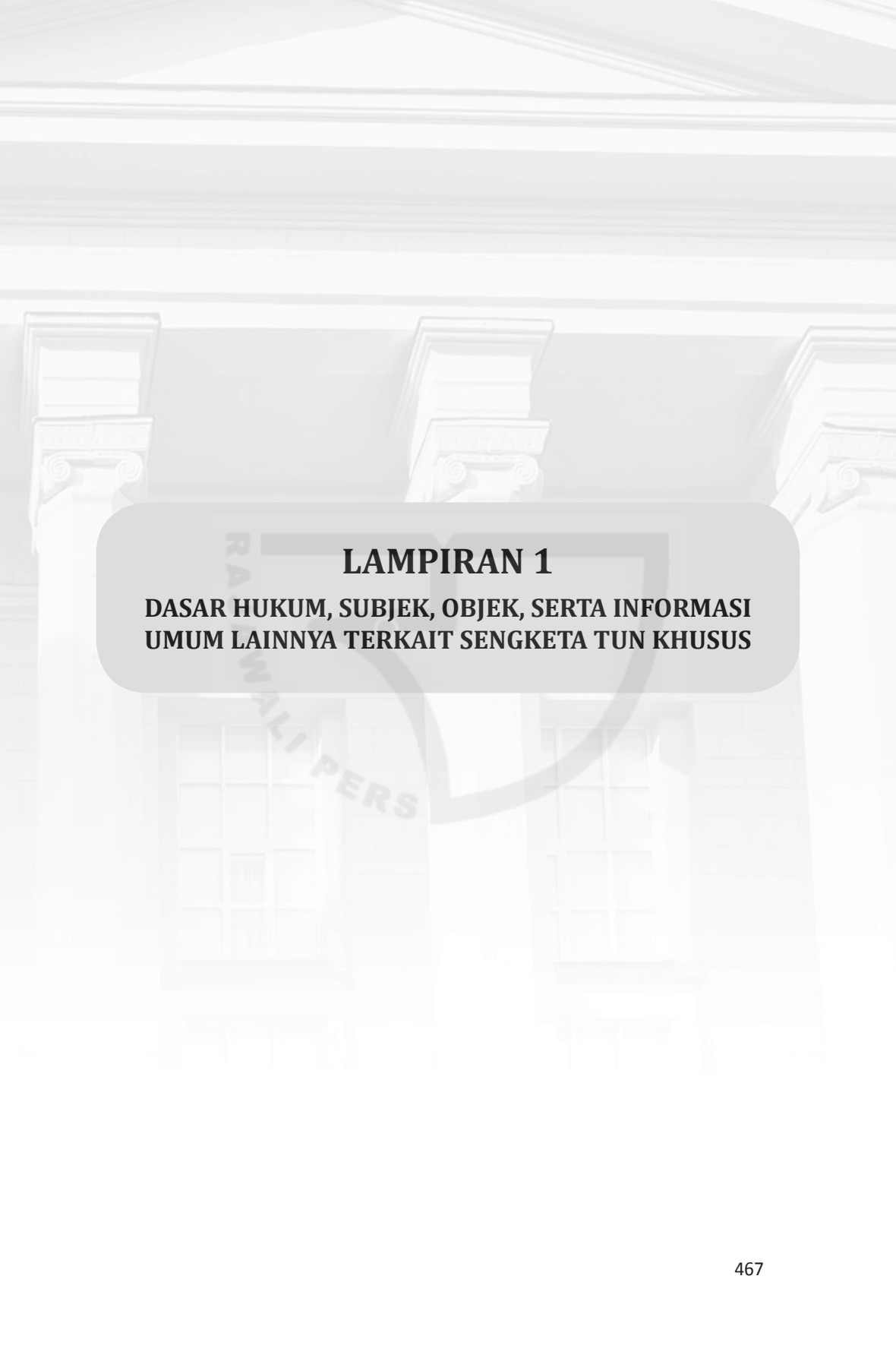
Friedman, Lawrence M. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Fondation.

Budiman, Arief. 1996. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Hadjon, P.M. 1993. *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi*. Makalah disampaikan pada acara Temu Ilmiah Pengajar Hukum Tata Negara

- dan Hukum Administrasi Negara se-Jawa Timur, kerjasama Fakultas Hukum Universitas Surabaya dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Jawa Timur, Surabaya, 10 Juli 1993.
- Hadjon, Philipus M. 1983. *(Bestuurs Handelingen) Tindak Pemerintahan: Pengertian-pengertian Dasar*. Surabaya: Djumali.
- Hadjon, Philipus M. 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Pidato Guru Besar, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994.
- Harjono. 1990. *Masalah Pembuktian dalam Peradilan Tata Usaha Negara*. *Yuridika: Majalah Fakultas Hukum Unair*, No. 2, Tahun V, Maret–April.
- Hujbers, Theo. 1995. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius.
- Ilyas, Amir & Muh. Nursal. 2022. *Kumpulan Asas Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Konijnenbelt, Willem & van Wijk, H.D. 1988. *Hoofdstukken van Administratief Recht*. Culemborg: Uitgeverij Lemma B.V.
- Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5056.
- Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5250.
- Mertokusumo, Sudikno. 1985. *Hukum Acara Perdata*. Yogyakarta: Liberty.
- Mertokusumo, Sudikno. 2005. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Mertokusumo, Sudikno. 2010. *Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Notohamidjojo, O. 1975. *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Paton, G.W. 1964. *A Text Book of Jurisprudence*. London: Oxford University Press.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Gugatan Sederhana.
- Poernomo, Bambang. 1993. *Pola Dasar Teori-Asas Umum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana*. Yogyakarta: Liberty.

- Rahardjo, Satjipto. 1986. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.
- Retnowulan Sutanto & Oeripkartawinata, Iskandar. 1983. *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*. Bandung: Alumni.
- Simanjuntak, Enrico. 2024. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi*. Jakarta: Sinat Grafika, Cetakan Kedua.
- Soemitro, Rochmad. 1987. *Materiele Ontvankelijkheid*. Makalah pada Penataran Hukum Administrasi Negara, Kerjasama Belanda–Indonesia, Bandung.
- Sofyan, Andi Muhammad, dkk. 2022. *Hukum Acara Pidana*. Jakarta: Kencana.
- Suparto Wijoyo. 2005. *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*. Surabaya: Airlangga University Press.
- The Liang Gie. 2006. *Pengantar Filsafat Ilmu*. Yogyakarta: Liberty.
- Tresna, R. 1993. *Komentar HIR*. Cet. 14. Jakarta: PT Pradnya Paramita.
- Utrecht & Djindang, Moh. Saleh. 1989. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.



LAMPIRAN 1

**DASAR HUKUM, SUBJEK, OBJEK, SERTA INFORMASI
UMUM LAINNYA TERKAIT SENGKETA TUN KHUSUS**

No	Dasar Hukum	Subjek	Objek	Upaya Administratif	Pengadilan Tingkat Pertama	Upaya Hukum
1	Perma Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan	Pemohon Keberatan: Pemohon Informasi atau Badan Publik Negara Termohon Keberatan: Pemohon Informasi atau Badan Publik Negara	Putusan Komisi Informasi	-	Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)	- Kasasi ke Mahkamah Agung - Tidak ada larangan secara tegas untuk Peninjauan Kembali
2	Perma Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang	Pemohon: Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan APIP	Keputusan dan / atau Tindakan Pejabat Pemerintahan yang dimohonkan penilaian	-	Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)	- Banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara - Tidak ada larangan secara tegas untuk Peninjauan Kembali

No	Dasar Hukum	Subjek	Objek	Upaya Administratif	Pengadilan Tingkat Pertama	Upaya Hukum
3	Perma Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara	Penggugat: 1. Orang 2. Badan hukum perdata 3. Instansi pemerintah 4. Masyarakat hukum adat Tergugat: Gubernur yang menerbitkan penetapan lokasi atau Bupati/ Walikota yang mendapat delegasi dari Gubernur untuk menerbitkan penetapan lokasi	Penetapan Lokasi	-	Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)	- Kasasi ke Mahkamah Agung - Ditegaskan tidak tersedia upaya Peninjauan Kembali

No	Dasar Hukum	Subjek	Objek	Upaya Administratif	Pengadilan Tingkat Pertama	Upaya Hukum
4	Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan sebagaimana diatur dalam Perma Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan	Penggugat: 1. Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur 2. Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati 3. Pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang keberatan terhadap Keputusan KPU tentang Penetapan pasangan Calon Tergugat: 1. KPU Provinsi 2. KIP Aceh 3. KPU Kabupaten/ Kota 4. KIP Kabupaten/ Kota	Keputusan KPU Provinsi/ KIP Aceh atau KPU Kabupaten/ Kota atau KIP Kabupaten/ Kota tentang penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota	Upaya administratif di Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/ Kota	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN)	- Kasasi ke Mahkamah Agung - Ditegaskan tidak tersedia upaya hukum Peninjauan Kembali

No	Dasar Hukum	Subjek	Objek	Upaya Administratif	Pengadilan Tingkat Pertama	Upaya Hukum
5	Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan sebagaimana diatur dalam Perma Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan	Pemohon: 1. Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur 2. Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati 3. Pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang terkena sanksi administrasi dari KPU tentang pembatalan sebagai pasangan calon Termohon: 1. KPU Provinsi 2. KPU Aceh 3. KPU Kabupaten/ Kota 4. KPU Kabupaten/ Kota yang menerbitkan Keputusan tentang pembatalan pasangan calon peserta pemilihan	Keputusan KPU Provinsi/ KIP Aceh, atau KPU Kabupaten/ Kota atau KIP Kabupaten/ Kota tentang pembatalan sebagai pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota	-	Mahkamah Agung	Ditegaskan bahwa putusan final dan mengikat, tidak ada upaya hukum

No	Dasar Hukum	Subjek	Objek	Upaya Administratif	Pengadilan Tingkat Pertama	Upaya Hukum
6	Perma Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung	Pemohon: - Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/ Kota - Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Termohon: KPU	- Keputusan KPU tentang sanksi administratif pembatalan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/ Kota - Keputusan KPU tentang sanksi administratif pembatalan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang diambil berdasarkan putusan Bawaslu	-	Mahkamah Agung	Ditegaskan putusan final dan mengikat, tidak ada upaya hukum

No	Dasar Hukum	Subjek	Objek	Upaya Administratif	Pengadilan Tingkat Pertama	Upaya Hukum
7	Perma Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara	Penggugat: - Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/ Kota - Partai politik peserta pemilu - Bakal Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang keberatan terhadap Keputusan KPU Tergugat: - KPU - KPU Provinsi - KPU Kabupaten/ Kota	- Keputusan KPU tentang Partai Politik calon Peserta Pemilu - Keputusan KPU/KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota - Keputusan KPU tentang Pasangan Calon Presiden atau Wakil Presiden	Bawaslu	Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)	Ditegaskan putusan final dan mengikat, tidak ada upaya hukum banding, kasasi, atau Peninjauan Kembali

No	Dasar Hukum	Subjek	Objek	Upaya Administratif	Pengadilan Tingkat Pertama	Upaya Hukum
8	Perma Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup	Penggugat: - Orang perseorangan - Badan usaha yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum - Organisasi lingkungan hidup yang kepentingannya telah dan/atau berpotensi dirugikan oleh KTUN atau tindakan adpem Tergugat: - Pemerintah - Lembaga negara Pihak swasta yang melaksanakan urusan pemerintahan	- Keputusan Administrasi Pemerintahan berupa persetujuan, izin, atau eputusan Administrasi Pemerintahan lainnya di bidang lingkungan hidup; dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan	Gugatan dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan dalam bentuk upaya administratif dalam sengketa TUN atau notifikasi dalam gugatan warga negara dinyatakan tidak berhasil	Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)	Tidak diatur secara khusus, jadi dimungkinkan upaya hukum seperti Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali

No	Dasar Hukum	Subjek	Objek	Upaya Administratif	Pengadilan Tingkat Pertama	Upaya Hukum
9	Perma Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Pengadilan	Penggugat: 1. PNS yang diberhentikan 2. PPPK yang diputus hubungan perjanjian kerjanya oleh PPK yang telah menempuh banding administratif dan tidak puas dengan keputusan BPASN Tergugat: PPK yang menetapkan pemberhentian PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK	Keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang menetapkan pemberhentian PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK	Banding administratif oleh BPASN	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN)	- Kasasi ke Mahkamah Agung - Tidak ada larangan secara tegas untuk Peninjauan Kembali



BIOGRAFI PENULIS



Prof. Dr. Mailinda Eka Yuniza, S.H., M.H., lahir pada tanggal 30 Juni 1983 di Tanjungkarang, Bandar Lampung. Riwayat Pendidikan Strata Satu (S-1) Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, selesai pada tahun 2004. Melanjutkan pendidikan *Master of Laws (LL.M.)* di *University of Melbourne*, Australia, selesai pada tahun 2008. Kemudian melanjutkan pendidikan Doktorat di Universitas Gadjah Mada, selesai pada tahun 2016 dan dikukuhkan menjadi Guru Besar dalam bidang Hukum pada tahun 2025. Karier sebagai dosen dimulai pada tahun 2005 sebagai dosen tetap pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Bidang konsentrasi penulis adalah bidang Hukum Energi terutama terkait kesiapan Indonesia dalam menyelenggarakan transisi energi. Beberapa publikasi karya ilmiah terkait bidang Hukum Energi, diantaranya *A Necessity or A Premature Move? The Shift of Indonesian Production Sharing Contract in the Oil and Gas Industry* (2020); *Perizinan Berusaha di Sektor Hulu Minyak dan Gas Bumi: Evaluasi Sistem Terintegrasi Secara*

Elektronik (2021); serta *Indonesia's Incentive Policies on Electric Vehicles: The Questionable Effort from the Government* (2021) Selain itu, penulis juga membidangi Hukum Administrasi Negara dengan fokus kajian Hukum pengawasan Lembaga dan Badan Negara serta Pembentukan Peraturan Nasional maupun Regional. Beberapa publikasi karya ilmiah terkait bidang Administrasi Negara di bidang Pengawasan Lembaga dan Badan Negara diantaranya: Arah Kebijakan Pengaturan Bidang Kesehatan Pada Era Otonomi Luas (2016); Wacana Pemerintah Untuk Mereposisi Kelembagaan Inspektorat: Tindak Lanjut, Tanggapan, Serta Inisiasi Kedepan (2018); *Ultimum Remidium* dan *Primum Remidium* Penegakan Hukum Pidana di Bidang Perpajakan (2019); *Village Fund As Poverty Countermeasures In Indonesia: Case Study Of Village Expenditure In Central Java* (2020); Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (2020); serta Peluang dan Tantangan Penerapan Keputusan Fiktif Positif Setelah Diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja (2021). Sampai saat ini, Prof. Dr. Mailinda Eka Yuniza, S.H., M.H., tercatat sebagai anggota Departemen Riset, Publikasi, dan Penerbitan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN).



Nunuk Nuswardani Kelahiran: Madiun. Lulus Pendidikan Tinggi, Strata 1, program Magister Hukum dan Program Doktor di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, dalam bidang minat Hukum Administrasi Negara. Mengajar di Universitas Trunojoyo Madura sejak tahun 1988 hingga sekarang. Pelaksanaan Tri Dharma perguruan tinggi: 1. Bidang pendidikan, mengajar mata kuliah a.l. Hukum Acara PTUN ; 2. Bidang karya ilmiah: buku, artikel jurnal dll. hasil penelitian; dan 3. Bidang pengabdian, yang dilaksanakan bersama partner/mitra dalam dan luar negeri, ditambah aktif dalam berbagai organisasi keilmuan (a.l. : Asosiasi Pengajar HTN-HAN, Asosiasi Pengajar Hukum Acara MK). Pengalaman dalam jabatan administratif, a.l. sebagai Dekan Fakultas Hukum UTM periode 2015 dan 2019. Anggota Dewan Riset Daerah Jawa Timur 2014-2019, Tim Pemeriksa Daerah Jawa Timur, DKPP RI 2014-2019. Dalam pengabdian

sebagai dosen yang ke 28 tahun, Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, terhitung mulai tanggal 1 Januari 2016 telah menetapkan dan mengangkat sebagai Guru Besar Ilmu Hukum dalam bidang Hukum Administrasi Negara.



Tedi Sudrajat lahir di Bogor, 03 April 1980 dan mendapatkan jabatan Guru Besar di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman dengan kepakaran Politik Hukum Administrasi Kepegawaian. Dalam pengembangan keilmuannya, Tedi telah mempublikasikan 89 artikel, dan 12 diantaranya pada Jurnal Internasional Bereputasi. Terdapat pula buku yang telah dipublikasikan berupa Hukum Kepegawaian di Indonesia (2007), *Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara* (2011), *Hukum Birokrasi Pemerintah* (2017), *Hukum Kepegawaian di Indonesia: Edisi Revisi* (2018), *Pemerintah dan Pemerintahan Daerah* (2018), *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan* (2020), *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (2022), *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (2023) dan *Hukum Administrasi Negara* (2024). Terdapat beberapa kegiatan profesional terkait dengan kepakarannya. Sejak tahun 2013 terlibat aktif dalam penyusunan peraturan, baik di DPR, DPD, Kementerian maupun Pemerintah Daerah. Pada tahun 2016 dipercaya sebagai konsultan hukum di *Australia-Indonesia Partnership for Health Systems Strengthening (AIPHS)*. Pada tahun 2019-2021 sebagai tenaga ahli di komite IV DPD RI, dan sejak tahun 2021 sampai dengan saat ini aktif sebagai reviewer hibah di Kemendiknasaintek. Selain itu, Tedi aktif sebagai peneliti, pembicara, saksi ahli dan narasumber serta turut aktif dalam pengembangan hukum pada Asosiasi Pengajar HTN-HAN dan Asian Law Institute (ASLI). Tedi dapat dihubungi melalui E-mail: tedi.sudrajat@unsoed.ac.id



Dr. Himawan Estu Bagijo, bergelar S.H., M.H., adalah seorang profesional hukum dengan posisi sebagai Peneliti Hukum dan Konstitusi. Memulai perjalanan akademisnya dengan meraih gelar sarjana hukum dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga (UNAIR), dilanjutkan dengan gelar magister dari Program Pascasarjana UNAIR, dan akhirnya meraih gelar Doktor dari Universitas Diponegoro. Selain aktif sebagai pengajar di bidang hukum sejak tahun 1989-hingga sekarang diberbagai fakultas hukum di Jawa Timur, peran dibirokrasi dilakukan menjadi Kepala Biro Hukum di Provinsi Jawa Timur, Kepala Disnakertrans Jawa Timur. Selain itu juga pernah menjadi Pjs. Bupati dan PJ Sekretaris Daerah. Tergabung dalam Asosiasi Dosen Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHN-HAN) dari tahun 2005 hingga Sekarang. Telah menulis Buku yang terbit melalui penerbit nasional dan penerbit internasional, juga jurnal dan artikel yang diterbitkan oleh penerbit dalam negeri dan luar negeri. Di luar kontribusi kepemimpinannya, beliau tetap aktif terlibat dalam kegiatan keilmuan, menunjukkan komitmennya sebagai seorang sarjana hukum. Dr. Himawan Estu Bagijo dikenal juga sebagai pemberi keterangan ahli baik diperadilan Umum, Peradilan TUN dan Mahkamah Konstitusi, hal ini yang memperkuat posisinya sebagai tokoh terkemuka di bidang hukum dan studi ketatanegaraan.



Dr. Oce Madril, S.H., M.A lahir di Payakumbuh, Sumatera Barat pada tanggal 18 November 1983. Bekerja sebagai Dosen di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) dan menjabat sebagai Ketua Pusat Kajian Anti (PUKAT) Korupsi FH UGM (2018-2021). Saat ini menjabat sebagai Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum Konstitusi dan Pemerintahan (PUSHAN). Menyelesaikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum UGM (2007), Program Master *Governance and Law*, Nagoya University Jepang (2011), dan program Doktor Ilmu Hukum UGM (2018) dengan mengikuti *Sandwich Doctoral Research Program* di Van Vollenhoven Institute for Law, Governance, and Society Leiden

University Belanda. Pada tahun 2018, mengikuti Study for Legislative Practice yang diselenggarakan oleh Japan International Cooperation Agency (JICA), Tokyo, Jepang. Sejumlah karya ilmiah yang telah dipublikasikan, diantaranya: (1) Buku Jaminan Sosial bagi Aparatur Sipil Negara: Dinamika Sebelum dan Pasca Berlakunya UU ASN (2024); (2) Kewenangan dan Diskresi Kepolisian di Indonesia, Rajawali Pers (2022); (3) Buku Hukum Keimigrasian: Suatu Pengantar, Rajawali Pers: 2022, (4) Buku BPJS Ketenagakerjaan: Aspek Politik Hukum, Kelembagaan, Aset dan Kepesertaan, Rajawali Pers: 2021, (5) Buku Menjerat Korupsi Korporasi: Analisis Regulasi dan Studi Kasus, diterbitkan Pukat UGM: 2020, (6) Buku Hukum Antikorupsi (penulis bersama diterbitkan oleh Kemitraan), (7) Artikel Dualisme Status Jabatan Hakim dalam buku Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman, penerbit Komisi Yudisial: 2018, (8) Buku Studi Disparitas Putusan Tindak Pidana Korupsi, Rekam Jejak Persidangan Kasus Korupsi dari Banda Aceh sampai Jayapura, kontributor dan editor, penerbit KPK: 2017, (9) Artikel Mekanisme Pemilihan Hakim Agung Pasca Reformasi dalam buku Pengisian Jabatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi, penerbit Pusako Unand:2016, (10) Artikel Perbandingan Komisi Yudisial di Asia dalam buku Membumikan Tekad Menuju Peradilan Bersih, Penerbit Komisi Yudisial:2011, (11) Panduan KKN Tematik UGM Pemberdayaan Hukum Masyarakat Pengguna Peradilan, (12) Artikel Vonis Korupsi Untuk Penyuap dalam buku Jangan Bunuh KPK, penerbit Kompas Gramedia:2010, (13) Menyelamatkan Uang Rakyat: Kajian Akademik Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2006 (editor) serta telah menulis lebih dari 250 artikel populer ilmiah di berbagai media cetak nasional dan lokal, seperti di harian KOMPAS, Koran Tempo, Koran Sindo, Jawa Pos, Media Indonesia, Republika, Suara Pembaruan, dan harian Kedaulatan Rakyat. Pengalaman lainnya, menjadi *reviewer* pada beberapa Jurnal Nasional, diantaranya Jurnal Konstitusi, Jurnal Legislasi, Jurnal Rechtsvinding, dan Indonesian Law Journal.



Dr. Tri Cahya Indra Permana, S.H., M.H. dilahirkan di Jakarta 13 Mei 1978. Panggilan akrabnya Pak Tri, Mas Indra, atau Gus In tergantung di komunitas mana ia berada. Ia Memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman pada tahun 2000, Magister Hukum dari Universitas Diponegoro tahun 2009 dan Doktor Hukum dari Universitas Diponegoro

tahun 2018. Selepas lulus kuliah S-1, Ia sempat magang di kantor Advokat di Jakarta. Beberapa bulan kemudian mengikuti seleksi Calon Hakim dan langsung diterima menjadi Calon Hakim dan ditempatkan di PTUN Yogyakarta tahun 2000. Pada tahun 2004 diangkat menjadi Hakim di PTUN Pekanbaru, kemudian tahun 2008 mutasi ke PTUN Semarang. Pada tahun 2011 Pak Tri mutasi lagi ke PTUN Surabaya dan tahun 2013 pindah tugas ke PTUN Jakarta. Tahun 2019 mutasi berlanjut ke PTUN Bandung dan Tahun 2021 dipercaya menjadi Staf Khusus Ketua Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung RI. Di tahun 2025 sempat dilantik menjadi Panitera Pengganti Mahkamah Agung hingga akhirnya mendapat penugasan baru sebagai Wakil Ketua PTUN Pekanbaru. Dibiidang akademis, pada tahun 2020 Pak Tri diminta bergabung menjadi dosen di Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang hingga saat ini. Disela-sela kesibukannya Pak Tri menyempatkan diri untuk mengajar di beberapa lembaga. Pak Tri juga rajin menulis untuk keperluan publikasi baik jurnal, buku maupun media online. Beliau menjadi koordinator penelitian di Pustrajak MA RI, membimbing tesis dan menjadi penguji eksternal serta co-promotor disertasi mahasiswa di beberapa kampus. Diluar kegiatan formal, Pak Tri punya hobi wisata dan kuliner serta olahraga tenis. Beliau mendapat penghargaan Satya Lencana Karya Satya 10 Tahun pada tahun 2010 dan Satya Lencana Karya Satya 20 Tahun dari Presiden RI pada tahun 2020.



Dr. Enrico Simanjuntak, S.H., M.H., memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara (USU) pada tahun 2004, Medan, sedangkan pendidikan Magister Hukum di Universitas Indonesia selesai pada tahun 2014. Lulus *Cum Laude* dari Program Doktor Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2020. Saat ini bertugas sebagai Hakim Pengadilan Tata

Usaha Negara Bandung. Di sela-sela tugas pokoknya sebagai hakim, selain aktif dalam kegiatan penelitian, ia sering diminta sebagai narasumber dalam berbagai kegiatan pelatihan hukum seperti di lingkungan pemerintahan/lembaga atau yang diadakan berbagai universitas atau organisasi advokat, termasuk sebagai pengajar (*trainer*) atau fasilitator (*course manager*) dalam kegiatan pelatihan dan pendidikan Calon Hakim (Cakim) maupun Hakim. Selain Buku *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Refleksi dan Transformasi), (Sinar Grafika: 2018) dan buku *Perdebatan Hukum Administrasi* (Gramata Publishing: 2018), berbagai opini populer dan karya ilmiah yang ditulisnya pernah dimuat di *Kompas*, *Koran Tempo*, *Media Indonesia*, *Bisnis Indonesia*, *Jurnal Konstitusi* (Mahkamah Konstitusi), *Jurnal Rechtvindings* (Departemen Hukum dan HAM RI), *Jurnal Hukum dan Peradilan* (Mahkamah Agung RI), dan sebagainya. Dalam rangka peringatan tiga dasawarsa Peradilan TUN pada tanggal 14 Januari 2021 lalu, ia menerbitkan lima buku sekaligus yakni: (1) *Rekonseptualisasi Kewenangan Peradilan TUN Mengadili Perkara Fiktif Positif*; (2) *Kewenangan Peradilan TUN Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah*; (3) *Perbandingan Peradilan Administrasi di Berbagai Negara*; (4) *Pengujian Penyalahgunaan Wewenang oleh Peradilan Tata Usaha Negara*; (5) *Ius Constituendum Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Mengadili Sengketa Kepegawaian ASN*. Selain sebagai penguji tesis dan/atau disertasi, ia juga tercatat sebagai dosen luar biasa di beberapa fakultas hukum terkemuka di tanah air. Dan sejak 2024, duduk sebagai Dewan Redaksi Jurnal Indonesian Notary, Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia..



Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum., CCMS., Advokat adalah pengajar bidang Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum, Prodi S2 dan S3 pada Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta (UAJY) dan menjadi dosen tidak tetap di Progam S-2 dan S-3 FH UGM, Magister Ilmu Hukum FH Universitas Islam Indonesia (UII), Magister Ilmu Hukum FH Universitas Janabadra, prodi S3 Universitas Negeri Surakarta, prodi S3

Universitas Jember dan STIE YKPN. Penulis lulus *cumlaude* dari FH Universitas Brawijaya pada tahun 1993, lulus *cumlaude* dari Magister Hukum UGM pada tahun 2003, dan lulus *cumlaude* dari Program Doktor Ilmu Hukum UGM tahun 2009. Penulis pernah mengikuti beberapa pelatihan di antaranya: Pelatihan Bantuan Hukum LBH UII (1998); Lokakarya Class Action yang diselenggarakan oleh YLBHI-LBH Jakarta (2000); Kursus Perijinan Lingkungan yang diselenggarakan oleh BKPSL&Lemlit Universitas Airlangga (2000); *Training of Materials Budget Oversight* LGSP-USAID (2009) dan kursus Pengadaan Barang dan Jasa oleh Lembaga Pengembangan dan Konsultasi Nasional (terakreditasi A dari LKPP), sertifikat Keahlian Pengadaan Barang/Jasa oleh LKPP dan *Certified Contract Mananagement Specialist (CCMS)* oleh LPKN bekerjasama dengan BNSP. Penulis pernah bekerja sebagai Konsultan pada USAID, AUSAID dan JICA serta pernah aktif sebagai mitra Lappera, IRE, ICEL, LBH Jakarta, USC Satunama, dan WALHI. Penulis juga pernah menduduki jabatan struktural di FH UAJY, yaitu: Sekretaris Pusat Bantuan dan Konsultasi Hukum, Direktur Program Pascasarjana (2010-2012), Ketua Bagian Hukum Acara dan Ketua Bagian HAN. Penulis menjadi ahli HAN, Hukum Keuangan Negara/Daerah, Hukum Acara PTUN, dan Hukum Pengadaan Barang dan Jasa di PN Tipikor, PTUN, Arbitrase, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan DKPP pada lebih dari 600 perkara. Penulis juga menjadi Ketua Departemen Riset dan Publikasi (2021-2025), Wakil Ketua (2025-2030) Asosiasi Pengajar HTN dan HAN (APHTN-HAN) dan pengurus pada Divisi Bantuan Hukum Ikatan Ahli Pengadaan Indonesia (IAPI). Pernah menulis banyak artikel di media massa seperti *Kompas*, *Media Indonesia*, *Koran Sindo*, *Suara Pembaruan*, *Republika*, dan *SKH Kedaualatan Rakyat*. Penulis telah menghasilkan banyak buku, misalnya *Hukum Keuangan Negara* (Penerbit PT Kanisius Yogyakarta), “Hukum Acara

Peradilan Tata Usaha Negara: Filosofi, Teori dan Praktik” oleh Penerbit PT Kanisius Yogyakarta, “Hukum Keuangan Negara Dalam Mengatasi Keadaan Darurat: Perspektif Hukum Keuangan Negara Dalam Penanganan Kondisi Krisis Ekonomi Pada Tahun 1998, 2008 dan 2020” diterbitkan oleh CV Istana Agency, dan “*Hukum Administrasi Negara*” diterbitkan oleh Penerbit PT Sinar Grafika. Beberapa jurnal internasional antara lain: “Shifting Corruption Prevention To Corruption Protection Through Government Policy In Indonesia?” diterbitkan oleh Journal of Law and Sustainable Development; “Ban on Raw Nickel Exports to Prevent State Losses and Environmental Sustainability in Indonesia” diterbitkan oleh *International Journal of Law and Society* Volume 8 issue 3.



Harsanto Nursadi Lulus Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 1992 dalam Program Kekhususan (PK) Kenegaraan dengan skripsi di bidang Hukum Administrasi Negara (SH), kemudian melanjutkan di Kebijakan Publik di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (Magister Program Kebijakan Publik=MPKP) dengan gelar M.Si tahun 2003. Program Doktor

ditempuh di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Program Doktor dan selesai tahun 2009. Diangkat sebagai PNS pada tahun 1994 di Fakultas Hukum UI, dengan mengajar Hukum Administrasi Negara, Hukum Lingkungan, Hukum Administrasi Daerah dan Hukum Antar Wewenang di program sarjana; kemudian mengajar Teori Hukum Administrasi Negara, Hukum Pemerintahan Daerah, Hukum Lingkungan dan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah di program magister; dan Teori Ilmu Hukum Administrasi Negara (2012-2018) di program Doktor Universitas Indonesia. Pernah summer course di Wisconsin University; aktif juga sebagai nara sumber di berbagai seminar, webinar, FGD di berbagai event di kelembagaan Kementerian, legislatif dan yudikatif, serta mitra bestari/reviewer di berbagai jurnal dalam negeri.



Dr. Ayi Solehudin, S.H., M.H adalah Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang lahir dan besar di Kota Bandung Jawa Barat. Memperoleh Gelar Sarjana Hukum di Universitas Islam Negeri SGD Bandung pada tahun 2002, kemudian melanjutkan Pendidikan Magister Hukum di Universitas Padjadjaran Bandung yang selesai pada tahun 2009. Beberapa tahun kemudian melanjutkan Pendidikan Program Doktor di Universitas Padjadjaran Bandung yang selesai pada tahun 2024. Jenjang karier Penulis sebagai Hakim di mulai sejak menjadi Calon Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung tahun 2007 – 2010, kemudian menjadi Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara di beberapa provinsi di pulau sumatera, kalimantan dan jawa. Disela-sela menjalani tugas sebagai Hakim, Penulis juga pernah menjadi pembicara mengenai Hukum dan Peradilan Tata Usaha Negara baik di Instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi maupun di Organisasi Advokat dalam kegiatan Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA). Saat ini Penulis menjadi Hakim Yustisial pada Direktorat Jenderal Badan Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia.



Dr. SUDARSONO, S.H., M.H., Lahir pada Mei 1976. Alumnus Fakultas Hukum Universitas Jember, Magister Hukum Universitas Airlangga, dan Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Saai ini menjadi Hakim Yustisial pada Kepaniteraan Mahkamah Agung. Pernah menjadi dosen luar biasa pada STAI Jambi, FH Unrika, FH Uniba, dan Pasca Sarjana UIB Batam, serta FH UPB Pontianak. Saat ini menjadi dosen luar biasa pada pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan dosen praktisi mengajar pada Fakultas Hukum Universitas Jember. Juga menjadi narasumber pada pelatihan dan diskusi hukum. Penulis artikel pada jurnal hukum dan media massa, serta beberapa buku antara lain: Petunjuk Praktis Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara, Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Reformasi, Hukum Administrasi Belanda, Pemeriksaan Sengketa Tindakan

Pemerintahan Di Peradilan Tata Usaha Negara, Ilmu Hukum Positif, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Ikhtiar Mewujudkan Kebersisteman Hukum Administrasi), dan Hukum Pembuktian Di Peradilan Tata Usaha Negara. Alamat e-mail: darsono92@gmail.com.



Dr. Aan Efendi, S.H., M.H., Lektor Kepala di Fakultas Hukum Universitas Jember. Matakuliah yang diampu adalah hukum administrasi negara, hukum acara peradilan tata usaha negara, teori hukum, dan metode penelitian dan penulisan hukum. Staf ahli Komisi A DPRD Provinsi Jawa Timur 2014-2019 dan saksi ahli untuk kasus-kasus yang berhubungan dengan hukum administrasi.



Umar Dani, lahir tanggal 29 April 1979 di Kepahiang - Bengkulu. Pendidikan S-1 di Unib, S-2 di Unand, dan S-3 di UII. Penulis berprofesi sebagai hakim, pernah bertugas di PTUN Padang, Palembang, Jogjakarta, Jakarta dan Serang. Sekarang bertugas sebagai Hakim Yustisial pada *Badan Strategi Kebijakan dan Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Peradilan (BSDK) MA-RI*.

Selain sebagai hakim, penulis juga sebagai tenaga pengajar di beberapa perguruan tinggi dan Pusdiklat MA-RI. Penulis pernah menerbitkan buku, diantaranya: *Putusan Pengadilan Non-Executable, Proses dan Dinamika dalam Konteks PTUN*, Genta Press (2015). *Rekonstruksi Sistem Hukum Acara PTUN, Menggali Teori-Teori dan Prinsip-Prinsip Pengadilan Sebagai Akses Penyelesaian Sengketa yang Efektif*, UII Press (2019). *Konsep Dasar Dan Prinsip-Prinsip Peradilan Tata Usaha Negara*, Rajawali Press, (2022). *Sengketa Pertanahan, Pembagian Kewenangan Mengadili Badan Peradilan Di Bawah Mahkamah Agung*, Rajawali Press (2025).

HUKUM PTUN

Peradilan Tata Usaha Negara memiliki peranan yang sangat strategis dalam menegakkan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), khususnya dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, transparan, akuntabel, serta berorientasi pada perlindungan hak-hak warga negara. Melalui mekanisme peradilan yang independen, PTUN menjadi instrumen korektif terhadap tindakan administrasi pemerintahan yang menyimpang dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Buku ini disusun secara sistematis, dimulai dari landasan konseptual dan historis mengenai hukum administrasi negara dan peradilan administrasi, dilanjutkan dengan pembahasan kelembagaan, kewenangan, asas-asas hukum acara, serta perkembangan yurisprudensi dan putusan-putusan penting dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. Pembahasan tersebut diharapkan dapat memberikan gambaran yang utuh mengenai posisi dan fungsi PTUN dalam sistem hukum nasional, sekaligus menjadi referensi akademis yang bermanfaat bagi pengembangan studi hukum administrasi negara.



RajaGrafindo Persada

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Jl. Raya Leuwinanggung No. 112

Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telp 021-84311162

Email: rajapers@rajagrafindo.co.id

www.rajagrafindo.co.id

RAJAWALI PERS
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI



9 786230 820687