

**KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 30
TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Magister dalam
Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh:

Ernawati Huroiroh

NIM: 02040420007

**PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA
2022**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ernawati Huroiroh
NIM : 02040420007
Program : Magister Hukum Tata Negara
Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya
Judul Tesis : Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca
Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun
2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri,
kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 26 Desember 2021
Saya yang menyatakan



Ernawati Huroiroh
NIM: 02040420007

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul “Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan” yang ditulis oleh Ernawati Huroiroh NIM. 02040420007 ini telah disetujui pada tanggal 25 Desember 2021.

Oleh:

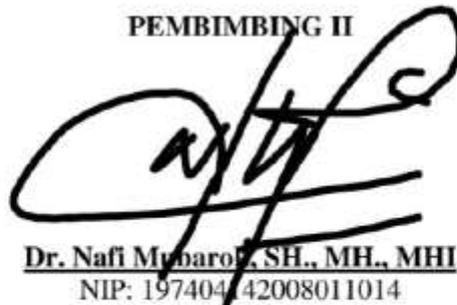
PEMBIMBING I



Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, SH., MH

NIP: 196803292000032001

PEMBIMBING II



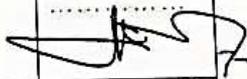
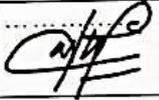
Dr. Nafi Muhtarof, SH., MH., MHI

NIP: 197404142008011014

PENGESAHAN TIM PENGUJI UJIAN TESIS

Tesis yang berjudul "Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan" yang ditulis oleh Ernawati Huroiroh NIM 02040420007 ini telah dipertahankan di depan sidang Tim Penguji Tesis Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Rabu, tanggal 3 Maret 2022.

Tim Penguji:

1	Prof. Titik Triwulan Tutik, SH, MH.	(Ketua Penguji)	
2	Dr. Nafi' Mubarak, SH, M.HI	(Sekretaris Penguji)	
3	Dr. Priyo Handoko, SS, SH, M.Hum	(Penguji 1)	
4	Dr. Khoirul Yahya, M.Si	(Penguji 2)	

Surabaya, 3 Maret 2022

Direktur,




Prof. Dr. H. Aswadi, M.Ag
NIP.196004121994031001



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Ernawati Huroiroh
NIM : 02040420007
Fakultas/Jurusan : Magister Hukum Tata Negara
E-mail address : ernawatih42@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Skripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
yang berjudul :

Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 27 Desember 2021

Penulis

Ernawati Huroiroh

Abstrak

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) secara eksplisit menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Ide tentang konsep negara hukum lahir dari keinginan untuk membebaskan dari kekuasaan yang sewenang-wenang dan merugikan rakyat. dalam negara hukum tipologi *rechtsstaat*, menginginkan adanya pelaksanaan hukum administrasi secara efektif dengan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) melalui Undang-Undang No 5 Tahun 1986 beserta perubahannya, karena hukum administrasi dianggap mampu memberikan perlindungan hukum bagi rakyat.

Kompetensi absolut PTUN adalah memeriksa, memutus dan menyelesaikan permasalahan atau sengketa yang berhubungan dengan Tata Usaha Negara akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Namun setelah berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) kompetensi ini menjadi berubah karena terdapat perluasan dan penambahan kompetensi oleh UUAP yang tidak diikuti perubahan terhadap UU PTUN.

Rumusan masalah yang digunakan dalam penelitian ini meliputi : Bagaimana Kompetensi PTUN Pasca Berlakunya UUAP ? dan Apakah Terjadi Disharmonisasi Kompetensi PTUN antara UU PTUN dan UUAP ? dengan menggunakan pendekatan teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan teori harmonisasi hukum. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian normatif dengan pendekatan *statute approach*, *historical approach*, dan *philosophical approach*.

UUAP telah memperluas dan menambah kompetensi PTUN meliputi : Perluasan Makna KTUN, Penyelesaian sengketa setelah menempuh upaya administratif, Pengaturan mengenai permohonan fiktif positif, dan kewenangan untuk melakukan penilaian terhadap unsur penyalahgunaan wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, yang tidak diikuti perubahan UU PTUN sehingga terdapat disharmonisasi yang mengakibatkan terjadinya *overlapping* kompetensi PTUN serta menimbulkan ambiguitas dalam segi penegakannya.

Kata Kunci : Kompetensi, Disharmonisasi, Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

Abstract

Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI 1945) explicitly states that Indonesia is a state of law. The idea of a rule of law concept was born from the desire to free from arbitrary power and harm the people. In a state of law typology *rechtsstaat*, wants the implementation of administrative law effectively with the establishment of the State Administrative Court (PTUN) through Law No. 5 of 1986 and its amendments, because administrative law is considered capable of providing legal protection for the people.

The absolute competence of PTUN is to examine, decide and resolve problems or disputes related to State Administration as a result of the issuance of State Administrative Decrees (KTUN). However, after the enactment of Law no. 30 of 2014 concerning Government Administration (UUAP) this competency has changed because there is an expansion and addition of competence by UUAP which is not followed by changes to the PTUN Law.

The formulation of the problem used in this study includes: How is the PTUN Competence after the enactment of UUAP ? and Is there a disharmony of PTUN Competencies between the Administrative Court Law and the UUAP? by using the theoretical approach to the formation of laws and regulations and the theory of legal harmonization. The research method used in this study is a normative research type with a statute approach, a historical approach, and a philosophical approach.

UUAP has expanded and added PTUN competencies including: Expansion of the meaning of KTUN, Settlement of disputes after taking administrative efforts, Regulations regarding positive fictitious applications, and the authority to conduct an assessment of elements of abuse of authority by Government Agencies and/or Officials, which are not followed by changes to the Administrative Court Law so that there is disharmony which results in overlapping of PTUN competencies and creates ambiguity in terms of enforcement.

Keywords: Competence, Disharmonization, State Administrative Court, Government Administration Law.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iv
PENGESAHAN PENGUJI.....	v
PERNYATAAN KESEDIAAN PERBAIKAN TESIS	vi
PERSETUJUAN PUBLIKASI	vii
ABSTRAK	viii
KATA PENGANTAR	x
MOTTO	xii
TRANSLITERASI.....	xiii
DAFTAR ISI.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah.....	11
C. Rumusan Masalah	12
D. Tujuan Penelitian.....	12
E. Kegunaan Penelitian.....	13
F. Kerangka Teoritik.....	14
G. Penelitian Terdahulu.....	34
H. Metode Penelitian.....	38
I. Sistematika Pembahasan	42
BAB II KOMPETENSI ABSOLUT PENGADILAN TATA USAHA NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA.....	44

A.	Lembaga Peradilan di Indonesia.....	44
B.	Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia.....	49
C.	Ruang Lingkup Pengadilan Tata Usaha Negara.....	55
D.	Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara.....	60
BAB III	KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN.....	77
A.	Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Administrasi Pemerintahan	77
B.	Ruang Lingkup Administrasi Pemerintahan.....	82
1.	Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan	82
2.	Sumber Kewenangan Pemerintahan	84
3.	Penyelenggaraan Pemerintahan	86
C.	Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-undang Administrasi Pemerintahan.....	89
BAB IV	KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN.....	109
A.	Analisis Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan	109
B.	Analisis disharmonisasi Peradilan Tata Usaha Negara antara Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan.....	129
BAB V	PENUTUP	131
A.	Kesimpulan.....	131
B.	Saran	132
	DAFTAR PUSTAKA	133

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) secara eksplisit menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsepsi negara hukum diartikan bahwa negara mendasarkan segala sesuatunya berdasar pada hukum, dengan kata lain segala sikap, tingkah laku dan perbuatan yang dilakukan melalui kewenangan penguasa dan tindakan alat-alat kelengkapan negara haruslah didasarkan pada hukum.

Konsep negara hukum dilahirkan dari komitmen dan kesepakatan bersama rakyat dalam suatu negara, yang bersifat mengikat untuk dipatuhi bersama. Para penggagas ide tentang konsep negara hukum ini lahir dari keinginan untuk membebaskan dari kekuasaan absolut di masa lampau, yang melahirkan kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kewenangan oleh penguasa. Pemikiran konsep negara hukum dilatarbelakangi adanya keinginan untuk meletakkan supremasi hukum dan meninggalkan sistem absolutisme yang sangat merugikan rakyat.¹

Munculnya konsep negara hukum dimulai sejak plato memperkenalkan konsep *Nomoi*, yang dalam pandangannya Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang berdasarkan atas hukum (pola

¹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), 21.

pengaturan) yang baik². Gagasan ini kemudian didukung dan dikembangkan oleh Aristoteles yang memberikan pendapat bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang dijalankan berdasarkan aturan konstitusi dan hukum yang berdaulat.

Konsep negara hukum menjadi pilihan yang diambil pada saat itu oleh *the founding father* dalam merumuskan konsep negara Indonesia. Hal tersebut diambil sebagai pondasi untuk menghapus kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh siapapun termasuk penguasa demi terwujudnya masyarakat yang berkeadilan.³

Komitmen negara Indonesia sebagai negara hukum, pada hakekatnya menjadikan hukum sebagai dasar dan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Hukum diposisikan sebagai landasan kebenaran dalam setiap perbuatan atau tindakan penguasa maupun masyarakatnya di Indonesia.⁴ dalam negara hukum dengan tipologi *rechtsstaat*, menginginkan adanya pelaksanaan hukum administrasi secara efektif, karena hukum administrasi dianggap mampu memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, artinya rakyat mendapatkan perlindungan hukum yang memadahi dari penguasa.

Lahirnya lembaga Peradilan Administrasi merupakan suatu konsekuensi di anutnya konsep negara hukum *rechtsstaat* yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membuat suatu peraturan dan/atau

² Muhammad Tahir Azhary, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), 2.

³ Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), 12.

⁴ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, (Bandung: Alumni, 1973), 8.

penetapan sebagai legitimasi terhadap tindakan dan perbuatan pemerintah. Oleh karena itu diciptakanlah suatu Peradilan Administrasi sebagai sebuah solusi bagi masyarakat dalam memperjuangkan haknya. Adapun salah satu ciri dari tindakan hukum dan perbuatan pemerintahan biasanya berupa keputusan dan ketetapan yang dibuat secara sepihak oleh pemerintah. Dikatakan sepihak karena suatu tindakan hukum pemerintah itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah.

Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum bagi warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Oleh karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah⁵, dengan demikian asal usul dilahirkannya Peradilan Administrasi pada dasarnya hanyalah untuk menjamin setiap hak dan kewajiban warga negara.

Gagasan dibentuknya Peradilan Administrasi di Indonesia, dimulai sejak lahirnya Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.⁶ Hal ini tercermin di dalam Pasal 10 angka 1, yang esensinya menyatakan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan:

1. Peradilan Umum;

Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1989), 226.

⁶ Ibid, 3-4.

2. Peradilan Agama;
3. Peradilan Militer;
4. Peradilan Tata Usaha Negara.⁷

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 angka 1 huruf d Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman tersebut, maka kemudian dibentuk Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang selanjutnya disingkat UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN.

Tujuan dibentuknya UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN tersebut dapat dipahami bahwa Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga yang diberi kewenangan (kompetensi) untuk menyelesaikan sengketa atau perselisihan yang terjadi antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat. Dengan demikian secara aksiologi Peradilan administrasi berfungsi memberikan pengayoman dan menyelesaikan sengketa administrasi yang terjadi antara warga negara (*burger*) dengan pemerintah. Berfungsinya peradilan administrasi ketika terjadi sengketa administrasi yang timbul akibat tindakan hukum administrasi (pemerintah) yang bertentangan dengan hukum administrasi secara materil.

S.F. Marbun mengemukakan bahwa fungsi peradilan administrasi adalah untuk menjaga keseimbangan antara hak perseorangan dengan hak

⁷ Pasal 10 angka 1 Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

masyarakat atau kepentingan umum, sehingga tercipta keseimbangan, keselarasan, keserasian dan kerukunan antara pemerintah dan rakyat.⁸

Kompetensi atau kewenangan yang dimiliki oleh badan peradilan dalam mengadili suatu perkara dapat dibagi menjadi kompetensi relatif dan kompetensi absolut.⁹ Adapun yang dimaksud dengan kompetensi relatif ialah berkaitan dengan kewenangan pengadilan dalam mengadili suatu perkara berdasarkan dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut meliputi kewenangan pengadilan dalam mengadili perkara berdasarkan objek dan pokok sengketa.

Kompetensi absolut yang tercantum dalam Pasal 47 UU No. 5 tahun 1986 jo Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan permasalahan atau sengketa yang berhubungan dengan Tata Usaha Negara. Adapun yang dimaksud oleh sengketa dalam lingkup Tata Usaha Negara sebagaimana yang tercantum dalam pasal 1 angka 4 merupakan sengketa yang muncul dalam ranah Tata Usaha Negara yang meliputi orang ataupun badan hukum perdata bersanding dengan pejabat Tata Usaha Negara sebagai penyebab dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.¹⁰

⁸ S.F. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara dan peradilan administrasi*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), 19.

⁹ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Cetakan Ke-3, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), 582.

¹⁰ R Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, cetakan pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), 5.

Objek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara. akan tetapi terdapat pembatasan-pembatasan yang termuat dalam ketentuan Pasal-pasal Undang-undang No. 5 Tahun 1986 jo. Undang-undang No. 9 Tahun 2004 yakni dibedakan menjadi pembatasan langsung dan pembatasan tidak langsung. Pembatasan langsung ini terdapat dalam penjelasan umum Pasal 2 dan Pasal 49 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 jo. Undang-undang No. 9 Tahun 2004 jo Undang-undang No. 51 Tahun 2009 sebagai berikut:¹¹

1. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.
2. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
3. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan.
4. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.
6. Keputusan tata usaha negara yang merupakan mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia
7. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

¹¹ Lihat Pasal 2 dan Pasal 49 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 jo. Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

8. Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
9. Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembatasan selanjutnya yakni pembatasan secara tidak langsung yang merupakan suatu pembatasan atas kompetensi absolut yang masih membuka kemungkinan bagi Pengadilan Tata Usaha Negara untuk dapat memeriksa dan memutus sengketa administrasi dengan ketentuan bahwa seluruh upaya administratif yang tersedia untuk itu telah ditempuh. Berdasarkan peraturan yang termuat dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1986 dapat disimpulkan bahwasannya kewenangan dari Peradilan Tata Usaha Negara sangatlah sempit berkaitan dengan hal Keputusan Tata Usaha Negara yang menyebabkan kerugian bagi warga negara. Sehingga dalam hal keputusan tersebut haruslah bersifat kongkret, individual dan final.

Lahirnya Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan sekaligus langkah progresif dalam melakukan reformasi administrasi pemerintahan.¹² Hal ini karena UUAP dianggap makin menegaskan tanggungjawab negara dan pemerintah demi

¹² Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung, 2004), 223.

menjamin terselenggaranya pemerintah yang berorientasi pada pelayanan publik yang cepat, nyaman, dan murah.

Bentuk penjabaran kewenangan PTUN yang disebabkan oleh berlakunya UUAP antara lain: pertama, Perubahan Makna KTUN, pasal 1 angka 3 UU No 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 tahun 2004 jo pasal 1 angka 9 UU No 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa yang dimaksud KTUN 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 kongkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang dan badan hukum perdata. Demikian halnya dalam ketentuan Pasal 87 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara merupakan suatu penetapan tertulis yang merupakan suatu tindakan faktual, serta keputusan badan atau pejabat tata usaha negara dalam ranah lingkungan kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif serta penyelenggaraan negara lainnya.

Kedua, mengenai Upaya Administrasi, jika dalam rezim UU PTUN pasal 51 ayat (3) menyatakan bahwa penyebab dari ketidakpuasan masyarakat dalam penyelesaian upaya banding administrasi maka dapat mengajukan gugatan pada PTTUN. Sedangkan dalam rezim UU AP termuat dalam Pasal 76 ayat (3) yang dicantumkan kewenangan dalam mengadili akibat upaya administrasi adalah PTUN, dengan demikian terbentuk dua norma yang mengatur adanya upaya administrasi, melalui PT TUN sesuai pasal 48 jo

pasal 51 ayat (3) Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara seperti yang tercantum dalam Pasal 76 ayat (3) UU AP.

Ketiga, Adanya permohonan keputusan fiktif positif, jika dalam pasal 3 UU PTUN mengatur mengenai keputusan fiktif negatif dimana badan/pejabat TUN tidak memberikan keputusan mengenai apa yang dimohonkan melewati jangka waktu yang telah ditentukan maka dianggap menolak dengan tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan, sedangkan dalam pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyatakan sebaliknya dalam artian apabila badan atau pejabat pemerintah tidak mengeluarkan keputusan dalam batas waktu yang telah ditentukan maka permohonan tersebut secara otomatis dianggap dikabulkan oleh hukum.

Keempat, dalam hal penilaian ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, dalam UUAP telah memberikan kewenangan baru pada Pengadilan Tata Usaha Negara dalam hal menilai dilakukan tidaknya unsur penyelewengan kewenangan yang diperbuat oleh badan atau pejabat pemerintah sebagaimana yang telah termuat dalam pasal 21 UUAP.

Kelima, Dalam Hal Kewenangan Menguji Diskresi, penjelasan mengenai diskresi seperti yang tercantum dalam pasal 22 UUAP, diskresi yang dapat digugat dan dibatalkan ke PTUN meliputi diskresi dalam hal melampaui wewenang, mencampurkan wewenang, dan tindakan penyelewengan kewenangan yang dikeluarkan oleh badan yang tidak berwenang.

Terjadinya perluasan kewenangan atau kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai akibat berlakunya Undang-undang Administrasi Permerintah, belum diikuti oleh perubahan UU Peradilan Tata Usaha Negara, Perluasan kewenangan dapat dimaknai sebagai penambahan kewenangan yang disebabkan adanya perluasan atau perubahan batasan konsep yang sebelumnya diatur oleh tiga UU Peradilan Tata Usaha Negara.

Terjadinya ketidaksesuaian dan disharmonis antara Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Undang-undang Administrasi Pemerintahan ini nampaknya dalam pembentukan Undang-undang Administrasi Pemerintahan kurang memperhatikan tata cara dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana disyaratkan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana yang telah diubah oleh Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5, yang meliputi:¹³

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

¹³ Pasal 5 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Asumsi tersebut didasarkan atas alasan bahwa UU Administrasi Pemerintahan kurang sesuai antara jenis, materi muatan dan kejelasan rumusannya dengan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian berlakunya UU Administrasi Pemerintahan menimbulkan disharmonisasi dalam penegakan hukum administrasi melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Disharmonisasi ini tentunya harus diselesaikan melalui telaah dan kajian ilmiah agar supaya dalam pelaksanaan kedua Undang-undang ini (Undang-undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara) dapat berjalan secara bersinergi, sehingga dapat mewujudkan tujuan yang diinginkan oleh pembentuknya.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang akan timbul, diantaranya :

1. Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berdasarkan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN)
2. Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berdasarkan Undang-undang Administrasi Pemerintahan (UU AP)
3. Tata cara pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Perluasan kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) pasca berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan (UU AP)

5. Disharmonisasi Pengaturan Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan Undang-undang Administrasi Pemerintahan (UU AP)

Berdasarkan inventarisir permasalahan di atas agar penelitian ini lebih fokus, maka penulis membatasi masalah yang akan digunakan sebagai pembahasan utama dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan.
2. Disharmonisasi Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara antara Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi dan batasan masalah diatas, maka penulis dapat menentukan rumusan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan ?
2. Apakah Terjadi Disharmonisasi Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara antara Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan ?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditentukan, maka penelitian ini memiliki beberapa tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menemukan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan.
2. Untuk menganalisis dan menemukan disharmonisasi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara antara Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

E. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik manfaat secara teoritis dalam arti manfaat secara keilmuan hukum, khususnya hukum administrasi dan memiliki manfaat secara praktis, artinya bermanfaat dalam praktek hukum di Indonesia. Selanjutnya mengenai kedua manfaat tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai salah satu tambahan ilmu pengetahuan dan referensi dalam bidang ilmu hukum pada umumnya dan khususnya dalam ranah hukum administrasi dan lebih khusus lagi bagi Hukum Peradilan Tata Usaha Negara tentang Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dikaitkan dengan berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Sehingga dengan dilakukannya penelitian ini dapat memberikan sedikit gambaran dan pencerahan dalam hal mengetahui lebih dalam lagi terkait konstruksi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara apabila dikaitkan dengan berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat memberi masukan khususnya bagi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, bahwa fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif dan lembaga yudikatif juga masuk dalam ruang lingkup Hukum Pemerintahan yang menjadi obyek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara serta dapat memberikan pemahaman secara konstruktif bagi praktisi hukum terkait dengan konsep, prinsip dan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dikaitkan dengan Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan;

F. Kerangka Teoritik

Penggunaan suatu teori dalam penelitian adalah sebagai pisau analisis dalam pemecahan masalah yang dikemukakan. Oleh karena itu dalam penentuan suatu teori yang digunakan melalui proses penilaian relevansi antara teori yang dipilih dengan permasalahan yang dikemukakan, sehingga teori yang dipilih akan tepat dan sesuai dengan permasalahan yang dikemukakan dan dapat dijadikan sebagai teori dasar (*grandtheory*) dalam menemukan kebenaran ilmiah. Di dalam penelitian ini menggunakan beberapa teori hukum yang dinilai memiliki relevansi dan dapat digunakan sebagai dasar dalam mengkaji dan menjawab permasalahan-permasalahan hukum yang dikemukakan, antara lain:

1. Teori Negara Hukum

Konsep Negara Hukum tidak dapat dipisahkan dengan prinsip kedaulatan hukum yang menekankan kekuasaan tertinggi adalah hukum. Hukum

diidealkan sebagai panglima dalam dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Menurut Rochmat Soemitro di dalam negara hukum setiap orang yang merasa hak-hak pribadinya dilanggar, diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mencari keadilan dengan mengajukan perkaranya itu di hadapan pengadilan melalui cara yang diatur dengan Undang-undang.¹⁴ Dalam perkembangan selanjutnya, penerapan paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan konsep *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law*. Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*Rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara Hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V Dicey dengan sebutan "*The Rule Of Law*".¹⁵

Konsep Negara Hukum "*rechtsstaat*" bertujuan pada inti perlindungan hukum bagi rakyat dengan perlindungan terhadap kebebasan individu. Setiap tindakan pemerintahan yang melanggar kebebasan individu, melahirkan hak untuk menggugat di muka peradilan. Berpijak pada apa yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon tersebut dapat ditarik pemahaman, bahwa konsep negara hukum "*rectstaat*" memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Adanya pengakuan hak asasi manusia;
- b. Adanya pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut;

¹⁴ Rochmat Soemitro, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia*, (Bandung: PT. Eresco, 1976), 18.

¹⁵ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta

- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*);
- d. Adanya peradilan administrasi.

Terhadap apa yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon tersebut sejalan dengan apa yang dinyatakan oleh F. J. Stahl tentang unsur-unsur negara hukum, bahwa unsur-unsur negara hukum, bahwa unsur-unsur negara hukum dengan tipologi *rechtsstaat* meliputi:

- a. Hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan/pembagian kekuasaan;
- c. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada; dan
- d. Adanya peradilan administrasi

Di dalam konsep negara hukum *rechtsstaat* penegakan hukum berarti penegakan hukum norma yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini dimaksud sejalan dengan asas legalitas dari teori legalisme bahwa hukum dimaknai sebagai norma atau kaidah yang identik dengan undang-undang yang dalam konsep dasarnya dibentuk untuk mewujudkan adanya kepastian hukum.

A.V. Dicey mengemukakan pandangan tentang konsep negara hukum “*the rule of law*”. Berbeda dengan pandangan yang disampaikan oleh Van der Port dan S.W. Couwenberg tentang “*the rule of law*” pengertian dasarnya adalah hukum kebiasaan (*common law*), sebagai dasar dalam memberikan

perlindungan hukum bagi kebebasan individu terhadap kesewenang-wenangan penguasa atau pemerintah. Secara tegas A.V Dicey menolak kehadiran peradilan administrasi, karena pandangannya dipengaruhi oleh realitas dari inti kekuasaan Raja di Inggris dalam kekuasaan memutus perkara, di mana kekuasaan memutus perkara didelegasikan kepada hakim-hakim peradilan secara independen tidak atas nama raja. Oleh karena itu karakteristik negara hukum dengan sistem “*common law*” adalah “*judicial*”. Sedangkan karakteristik dari negara hukum dengan sistem “*civil law*” adalah “*administrative*”.¹⁶

Di sisi lain dalam perkembangan negara hukum, pemikiran Wade dan Geoffrey Philips mempengaruhi pandangan Eropa. Hal ini nampak dari konsepnya mengenai “*the rule of law*” dan kritiknya terhadap pikiran dari Dicey. Dalam kritiknya terhadap A.V Dicey mengenai “*equality*” nampak disana pengaruh dari pikiran-pikiran “*rechtsstaat*” tentang “*reel maat schappelijk vrijheid*”, tentang kritiknya terhadap “*common law*” dari Dicey dikemukakan tentang kelemahan dari “*written constitution*” yang menunjukkan pengaruh dari pikiran-pikiran “*liberal-democratische*” tentang “*grondwet*”. Dengan demikian dapat dipahami bahwa ciri-ciri dari negara hukum “*the rule of law*”, antara lain:

- a. Perlindungan hak asasi manusia dijamin oleh undang-undang;
- b. Persamaan kedudukan di muka hukum (*equality before the law*);

¹⁶ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, (Yogyakarta: Karnius, 1982), 110.

- c. Supremasi aturan hukum dan tidak ada kesewenang-wenangan tanpa aturan hukum yang jelas;

Di sisi lain menurut Mahfud M.D, bahwa ciri dari suatu negara hukum *the rule of law* meliputi:

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang akan dihukum jika melanggar hukum;
- b. Bahwa setiap orang sama didepan hukum, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat Negara;
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Dalam konsep negara hukum *the rule of law*, lebih mengutamakan keadilan hukum, artinya hukum tertulis atau undang-undang tidak menjadi dasar dalam suatu perbuatan, karena itu konsep penegakan hukum (*law enforcement*) bukan menegakkan undang-undang yang tertulis saja, akan tetapi berdasarkan pada asas kepatutan yang dinilai lebih menyentuh rasa keadilan hukum.

Negara Republik Indonesia menerpakan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, yang mengedepankan pada asas “*asas kerukunan*” dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat. Dari asas ini akan berkembang elemen lain dari konsep Negara Hukum yakni negara hukum pancasila. Konsep negara hukum Pancasila menekankan:\

- a. Terjalannya hubungan fungsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;

- b. Penyelesaian sengketa secara musyawarah, sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir, dan
- c. Hak-hak asasi manusia tidak hanya menekankan hak dan kewajiban saja, akan tetapi juga terjadinya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Menurut Philipus M. Hadjon, elemen Negara Hukum Pancasila adalah:

- a. Keserasian hubungan antara pemerintahan dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.¹⁷

2. Teori *Good Governance*

Tata kelola pemerintahan yang baik atau yang biasa disebut dengan *Good Governance* merupakan suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi yang efisien.¹⁸ *Good Governance* pada dasarnya merupakan suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian

¹⁷ Philipus M. Hadjon, "Keterbukaan Pemerintah dan Tanggung Gugat Pemerintah, Makalah disampaikan pada Seminar Hukum Nasional ke-VI dengan tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani", Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Jakarta 12-15 Oktober 1999), 3.

¹⁸ Satrio Kamaluddin, *Tata Kelola Pembangunan yang baik Good Governance pada kantor distrik okhika kabupaten pegunungan bintang*, Jurnal Universitas Yapis Papua: Jurnal Ilmu Administrasi dan Ilmu Pemerintahan 3 (1), 2019.

keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggung jawabkan secara bersama sebagai suatu konsensus yang harus dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan suatu negara.

Negara berperan memberikan pelayanan demi kesejahteraan rakyat dengan sistem peradilan yang baik dan sistem pemerintahan yang baik dan sistem pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Bintaro Tjokromidjojo memandang *Good Governance* sebagai suatu bentuk manajemen pembangunan yang juga disebut administrasi pembangunan yang menempatkan peran pemerintah sentral dan menjadi *agen of change* dari suatu masyarakat yang berkembang.¹⁹

Konsep *Governance* pada dasarnya berasal dari para sarjana Afrika dalam melihat kaitan/hubungan antara negara dan masyarakat di Afrika, dengan mengungkapkan keprihatinan bahwa hal tersebut merupakan perkembangan demokratis dan inklusif secara sosial. Istilah ini telah diadopsi oleh bisnis pengembangan internasional, khususnya bank dunia dan digunakannya sebagai label baru untuk persyaratan pemberian bantuan (keuangan) khususnya penyesuaian struktural dalam berbagai manifestasinya.²⁰ Keyakinan ini lahir karena dipicu oleh adanya publikasi laporan *World Bank* pada tahun 1989 yang mendasari masalah pembangunan Afrika adalah krisis *governance* tata kelola pemerintahan,

¹⁹ Handoko, *Administrasi Kepegawaian Suatu Pengantar*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004).

²⁰ Thandike Mkandawire, *Good Governance: The Itincrat an idea*, *Journal Development in practice*, 17 (4), 2007. 681.

dengan governance berarti pelaksanaan kekuasaan untuk mengelola urusan suatu negara.²¹

Penerapan konsep *Good Governance* dalam beberapa belakangan ini menjadi suatu pembahasan yang mengemuka dalam konteks pengelolaan pemerintahan. Hal ini terjadi karena bagian dari luapan pola-pola lama dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah serta semakin berkembangnya kualitas demokrasi, hak asasi manusia dan partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan.

Good Governance pada hakikatnya menunjukkan suatu perbedaan secara signifikan antara berbagai kelompok perilaku dalam pemerintahan. Pendekatan hukum administrasi terhadap perilaku dalam pemerintahan. Pendekatan hukum administrasi terhadap perilaku ini apabila dikaitkan dengan teori Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan (*trias politica*) maka akan menunjukkan pada proses penyelenggaraan fungsi legislasi oleh DPR, fungsi pengurusan dan pengelolaan oleh pemerintah, serta fungsi pengujian oleh pengadilan.²²

Penelusuran terhadap berbagai sumber literatur dan berdasarkan praktik hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, juga menunjukkan adanya pengembangan terhadap prinsip-prinsip dan asas-asas regulasi yang baik dan layak. Serta prinsip-prinsip dan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan layak, serta prinsip-prinsip dan asas peradilan

²¹ Ibid, 265.

²² Sri Nur Hari Susanto, "Good Governance dalam konteks Hukum Administrasi, *Journal Administrative Law & Governance*, 2 (2), 2019, 210.

yang baik dan layak. Ketiga hal tersebut bersama-sama dapat dikatakan sebagai prinsip-prinsip dan asas tata kelola pemerintahan yang baik/layak (pemerintahan dalam arti luas). Pendekatan dengan mengarah pada koherensi dan konsistensi yang lebih besar dalam melakukan penormaan hukum dari suatu tindakan pemerintahan.²³

Prajudi Atmosudirjo menyebutkan bahwa terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagai berikut:

- a. Efektifitas;
- b. Legitimasi;
- c. Yuriditas;
- d. Legalitas;
- e. Moralitas;
- f. Efisiensi;
- g. Teknik dan Teknologi.

Agar dapat menjamin semua hal tersebut maka dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan khususnya yang berperan dalam pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, karena standar pelayanan publik merupakan faktor yang sangat penting dalam mewujudkan kepastian, keadilan, dan kesetaraan, yang itu semua merupakan ciri dari suatu pemerintahan yang baik, yakni pemerintahan yang dapat memberikan kepastian dalam setiap pelayanannya.

²³ Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), 273.

Proses penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dikenal dengan adanya prinsip/asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang berfungsi sebagai dasar tindakan dari pembuatan peraturan perundang-undangan dan juga tindakan atau keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang diatur juga mengenai AUPB tepatnya dalam Pasal 10 ayat (1) yang meliputi:²⁴

- a. Kepastian Hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak Menyalahgunakan Kewenangan;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan Umum, dan
- h. Pelayanan yang Baik.

3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pemberian sanksi, maka dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan inilah yang dapat

²⁴ Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

dijadikan sebagai landasan yuridis dari pembuatan suatu Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:²⁵

Menurut Burkhardt Krem, salah satu bagian besar dari ilmu perundang-undangan adalah teori perundang-undangan (*Gestzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif.²⁶ Proses kejelasan dan kejernihan makna dari suatu peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan salah satu proses pembangunan hukum disamping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum.

Pembangunan hukum yang dilakukan secara komprehensif mencakup substansi hukum atau disebut isi dari peraturan perundang-undangan oleh karena itu, agar perundang-undangan yang dihasilkan dapat mencerminkan kualitas yang baik sebagai produk hukum, maka perlu 2 (dua) landasan utama yang membentuk konsturksi suatu peraturan perundang-undangan diantaranya:

a. Landasan Filosofis,

Landasan ini menggambarkan bahwa peraturan yang di bentuk haruslah mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari pancasila dan pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI

²⁵ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Madju, 1998), 29.

²⁶ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta : Kanisius, 2007), 8.

1945). Sebagai dasar dan ideologi negara, Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum termasuk segala upaya pembaharuannya.²⁷

Nilai pancasila merupakan nilai moral dasar yang selalu aktual dan dilingkupi seluruh tindakan manusia. Sebagai cita-cita hukum bangsa dan paradigma pembangunan hukum, pancasila setidaknya memiliki 4 (empat) kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia diantaranya harus melindungi segenap bangsa, menjamin keadilan sosial, dibangun secara demokratis dan tidak diskriminatif.²⁸

Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis.

b. Landasan Yuridis

Landasan yuridis ini menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk bertujuan untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan peraturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut, guna menjamin kepastian hukum dan keadilan masyarakat.²⁹

²⁷ M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2019), 12.

²⁸ M. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010), 55.

²⁹ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), 17

Secara formal landasan yuridis inilah yang akan memberikan kewenangan kepada lembaga untuk membuat peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan. Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan memiliki landasan yuridis apabila ia memiliki dasar hukum (*rechtsgrond*) atau legalitas terutama pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang akan melahirkan perundang-undangan yang lain.

c. Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis ini menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Suatu peraturan perundang-undangan akan dikatakan memiliki landasan sosiologis apabila sesuai dengan kesadaran masyarakat dan keyakinan umum agar ditaati oleh masyarakat. Atas dasar inilah diharapkan dapat diterima di masyarakat secara wajar dan spontan. Sehingga berlaku secara efektif.³⁰

Keberadaan suatu Undang-undang mempunyai kedudukan yang strategis dan nilai urgensi dalam konsep negara hukum. Dalam konsepsi negara hukum Undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara sebagaimana yang dikatakan Paul Scholten bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan sehingga harus memberikan tempat terhadap

³⁰ Ibid, 25.

suatu peraturan perundang-undangan sebagai suatu kaedah yang berlaku dalam masyarakat.³¹

Salah satu penyebab kegagalan peraturan perundang-undangan menurut Loon F. Fuller adalah pertentangan antar Undang-undang yang menjadikannya saling kontadiktif dengan demikian suatu peraturan perundang-undangan haruslah mengandung free of contradiction atau aturan tersebut tidak boleh bertentangan satu sama lain baik secara vertikal maupun secara horizontal karena hukum harus konsisten.³²

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa ada 6 (enam) asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni sebagai berikut:³³

- a) Undang-undang tidak berlaku surut (*non retroaktif*).
- b) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*lex superior derogat legis priori*).
- c) Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan Undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*).
- d) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-undang yang terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*).

³¹ Ibid.

³² Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 44.

³³ Purwadi Purbacaraka dan Soerjono Soekarto, *Peraturan perundang-undnagan dan Yurisprudensi*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1989), 7.

- e) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- f) Undang-undang sebagai sarana untuk memaksimalkan capaian kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga menyebutkan mengenai asas yang harus dijadikan parameter atau landasan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, sebagai berikut:³⁴

- a) Kejelasan tujuan.
- b) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.
- c) Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan.
- d) Dapat dilaksanakan.
- e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
- f) Kejelasan rumusan dan
- g) Keterbukaan.

Teori yang digunakan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berkaitan dengan syarat materil dan formil Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal guna menghindari kesalahan dan kecacatan dalam

³⁴ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

pembentukan suatu norma I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *handboek wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yakni syarat formil dan syarat materil.³⁵

Landasan formil pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk memberikan legitimasi prosedural terhadap pembentukan perundang-undangan. Sedangkan landasan materil dimaksudkan untuk memberikan *sign* bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk merupakan penjabaran dari pasal-pasal dalam UUD NRI 1945. Adapun syarat formil dan syarat materil diantaranya :

a) Syarat Formil:

1. Tujuan yang jelas (*duidelijke doelstelling*), yakni pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas dalam pembuatannya.
2. Organ/lembaga yang tepat (*het juiste organ*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga yang berwenang.
3. Kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*),
4. Dapat dilaksanakan (*van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara efektif di masyarakat.

b) Syarat Materil

³⁵Backy Krisnayuda, *Pancasila dan Undang-Undang*, (Jakarta: Prenadamedia Group, Cet ke -3, 2016), 188.

1. Sistematika yang benar (*duidelijke systematic*)
2. Dapat dikenali (*van de kenbaarheid*)
3. Perlakuan yang sama dalam hukum (*rechtsgelijkheidsbeginsel*)
4. Kepastian Hukum (*het rechzekerheidsbeginsel*)
5. Pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu (*individuele rechtsbedeling*)

Asas-asas tersebut merupakan dasar pijakan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan. Semua asas tersebut harus terpatri dalam diri penentu kebijakan dalam membuat suatu peraturan perundang-undangan.

3. Teori Harmonisasi Hukum

Harmonisasi dalam kamus besar bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai bersangkut paut, harmoni, keselarasan dan keserasian yang dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dimaknai sebagai upaya penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.

Besarnya potensi ketidakharmonisan suatu peraturan perundang-undangan disebabkan karena banyaknya peraturan perundang-undangan yang dibuat tanpa memperhatikan peraturan lain yang memiliki keterkaitan erat dengan peraturan yang akan dibuat. Oleh karena itu dibutuhkan suatu pengharmonisasian agar suatu peraturan perundang-

undangan tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*) satu sama lain.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan secara terminologi dapat dimaknai sebagai suatu upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan dan keserasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan yang harmonis. Menurut Gandhi harmonisasi hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum, dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan, kesebandingan, dan kejelasan hukum tanpa mengkaburkan atau mengorbankan pluralisme hukum.³⁶

Tujuan utama pengharmonisasian suatu peraturan perundang-undangan adalah sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan, dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain baik yang lebih tinggi, sederajat atau yang lebih rendah sehingga suatu peraturan perundang-undangan tersusun secara sistematis.³⁷

Harmonisasi harus dilakukan secara sistemik sejak dini yaitu sejak dilakukannya Prolegnas sampai dengan penyusunan Rancangan Undang-undang (RUU). Pengharmonisasian menurut Friedman maka harus mencakup 3 (tiga) unsur yaitu instrumen hukum, lembaga hukum dan

³⁶ L.M Gandhi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif*, makalah disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH UI .

³⁷ Wicipto Setyadi, *Makalah dalam Diskusi Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta : BPHN, Kemenkumham, 2009) , 14

budaya hukum. Lebih lanjut Friedman mengatakan substansi hukum meliputi materi hukum yang diataranya di tuangkan dalam peraturan perundang-undangan. Struktur hukum menyangkut kelembagaan atau institusi pelaksana hukum, sedangkan kultur hukum menyangkut perilaku hukum masyarakat.³⁸

Ketiga unsur itulah yang mempengaruhi keberhasilan hukum pada suatu masyarakat, namun kemudian yang perlu disorot adalah struktur hukum. Karena struktur hukum memiliki pengaruh yang kuat terhadap warna budaya hukum. Struktur hukum yang tidak mampu menggerakkan sistem hukum akan menciptakan ketidakpatuhan terhadap hukum atau (*disobdience*) atas dasar itulah harmonisasi hukum dalam peraturan perundang-undangan menemukan nilai urgensinya agar hukum yang berlaku dapat ditaati oleh masyarakat.

Peraturan perundang-undangan harus diharmonisasikan dengan asas pembentukan dan asas materi muatan, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan kedalam bentuk dan susunan yang sesuai dengan penggunaan metode pemebentukan yang tepat dan bagi proses atau prosedur pembentukan yang telah ditetapkan.³⁹

Salah satu cara yang dapat ditempuh untuk melakukan harmonisasi guna menyelesaikan konflik norma, kekaburan norma, atau norma yang

³⁸ Laurance M. Friedman, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar* Cetakan Ke-1 Edisi ke-2, (Jakarta: PT. Tata Nusa, 2001), 75.

³⁹ A. Hamid Attamimi, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia: Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Berbangsa dan Bermasyarakat*, (Jakarta: BP7 Pusat, 1991), 44.

tidak jelas sehingga menyebabkan terjadinya tumpang tindih dalam penerapannya dengan menggunakan teori preferensi hukum untuk memberikan petunjuk hukum yang mana yang akan digunakan terlebih dahulu, manakala dalam suatu peristiwa hukum tunduk terhadap beberapa peraturan.⁴⁰

Sidharta berpendapat bahwa teori preferensi hukum ini berperan penting dalam penyelesaian konflik diantara norma hukum positif. Teori ini akan digunakan ketika terjadi konflik dalam hukum positif sehingga mengkaburkan konsep dalam hukum positif. Oleh karena itu preferensi hukum dapat menjadi pengobat hukum (*legal remedies*) dalam suatu norma.⁴¹ Adapun preferensi hukum ini diantaranya:

Pertama, *lex specialis derogat legi generalis* yang mengandung arti bahwa hukum yang bersifat khusus akan mengesampingkan hukum yang bersifat umum. Prinsip yang patut diperhatikan dalam penerapan *lex specialis derogat legi generalis* adalah rangkaian norma yang bersifat umum tetap berlaku kecuali terdapat pengaturan secara khusus, rangkaian norma *lex specialis* harus tetap dalam tingkatan hirarki yang sama.

Kedua, *lex inferior derogat legi priori* yang mengandung arti aturan yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang lebih rendah. Menurut Peter Mahmud Marzuki *lex inferior derogat legi priori* mengacu pada dua peraturan perundang-undangan yang mempunyai derajat yang

⁴⁰ Sinta Agustina, "Implementasi asas *lex specialis derogat legi generalis* dalam sistem peradilan pidana, *Jurnal masalah-masalah hukum*, 44, no. 4 (2018), 504.

⁴¹ Bernard Arif Sidharta, *Lex specialis derogat legi generalis: Makna dan penggunaannya*, (Jakarta: Binus University, 2018), 3.

sama secara hirarki, namun ruang lingkup materi muatan diantara peraturan perundang-undangan tersebut berbeda.⁴²

Ketiga, *lex posterior derogat legi priori* yang mengandung arti bahwa peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lama. Menurut Peter Mahmud Marzuki eksistensi *lex superior derogat legi priori* adalah untuk mengingatkan bahwa peraturan yang baru merepresentasikan keadaan atau situasi sekarang yang sedang berlangsung dan meninggalkan peraturan yang tidak aktual. Tujuannya adalah menghindari terjadinya dualisme peraturan yang sama-sama berlaku sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.⁴³

Berdasarkan hal tersebut diatas maka pembentukan peraturan perundang-undangan harus melakukan harmonisasi hukum melalui presferensi hukum, agar dalam tahap pemberlakuan maupun penegakan hukum dari suatu Undang-undang itu tidak saling bertentangan satu sama lain, dengan tetap memperhatikan aspek substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum sesuai amanat Undang-undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

G. Penelitian Terdahulu

Dalam Penelitian ini, penulis belum menemukan penelitian yang memiliki kesamaan judul dan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Beberapa penelitian yang mungkin mempunyai kemiripan dengan objek penelitian terkait Undang-undang Administrasi Pemerintahan, namun judul

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana PrenadaMedia Group, 2013), 139.

⁴³ Ibid.

dan permasalahan yang diteliti memiliki perbedaan dengan penelitian ini adapun penelitian tersebut, yakni:

1. Penelitian berupa disertasi yang berjudul “Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, yang diteliti oleh Yodi Martono Wahyunadi, pada tahun 2016, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta. Dalam penelitian tersebut dikemukakan tiga rumusan masalah, yaitu 1). Bagaimanakah rumusan masalah dalam Pasal 87 UU AP termuat dalam ketentuan peralihan?, 2). Bagaimanakah ruang lingkup kewenangan (kompetensi) absolut Pengadilan Tata Usaha Negara didalam konteks UUAP?, 1) Apakah tepat rumusan Pasal 87 UUAP dimuat dalam ketentuan peralihan?, 2) Bagaimana ruang lingkup kompetensi absolut PTUN dalam konteks UUAP?, dan 3). Bagaimanakah pengaturan AUPB dilaam Undang-undang Administrasi Pemerintahan?. Didalam hasil penelitian tersebut terdapat banyak pertimbangan serta perubahan secara sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sedangkan di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah membuat rigid AUPB itu sendiri tidak sesuai dengan hakekat AUPB yang merupakan hukum tidak tertulis dan bersifat elastis mengikuti perkembangan praktek pemerintahan dan peradilan tata usaha negara.⁴⁴

⁴⁴ Yodi Martono Wahyunadi, “Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, *Disertasi: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta*, 2016.

2. Penelitian berupa disertasi yang berjudul “Membangun Konstruksi Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara”, yang diteliti oleh Soehartono, pada tahun 2012, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta. Dalam penelitian tersebut dikemukakan tiga rumusan masalah, yaitu 1) Apakah di dalam melakukan pengujian terhadap keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan di muka sidang PTUN, hakim memutus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau asas-asas umum pemerintahan yang baik, sebagai kaidah normatif atau menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat?, 2) Bagaimanakah pemikiran hakim dalam menghadapi suatu sengketa atau peristiwa yang belum diatur dalam Undang-undang atau telah diatur, namun tidak atau kurang jelas mengaturnya?, dan 3) Bagaimana proses membangun konstruksi yang dilakukan oleh hakim dalam tugasnya untuk menemukan hukum terhadap peristiwa konkret, agar putusan yang dijatuhkan memenuhi tujuan hukum yang baik, yaitu tercapainya kepastian hukum, terpenuhinya rasa keadilan warga masyarakat dan terdapat unsur kemanfaatan dari putusan Hakim tersebut? Dalam penelitian tersebut didapatkan hasil penelitian, antara lain 1) Dalam praktik di pengadilan hakim dalam melakukan pengujian terhadap keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) tidak selalu mendasarkan kepada Undang-undang dalam bentuk yang tertulis sebagaimana produk legislatif dan tidak menganggap Undang-undang sebagai satu-satunya sumber hukum serta

tidak terikat pada asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam menyelesaikan sengketa hakim lebih mendasarkan pada fakta, dengan menggali dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, 2) Dalam menghadapi suatu peristiwa atau sengketa Tata Usaha Negara yang belum diatur dalam undang-undang, hakim melakukan konstruksi hukum untuk menemukan hukum agar dapat diterapkan pada peristiwanya atau untuk mendapatkan solusi terhadap sengketanya, dan 3) Membangun konstruksi penemuan hukum oleh hakim PTUN, yaitu dilakukan dengan dekonstruksi yang dimulai dari sikap para hakim terhadap pekerjaannya dan cara berpikir. Pergerakan perubahan perilaku pemikiran hakim meliputi, membangun konstruksi penemuan hukum, pertama pendekatan hukum bersifat terbuka dan kedua melalui pendekatan keadilan substantial, sedangkan perubahan pemikiran yang lain melalui pendekatan holistik.⁴⁵

3. Penelitian berupa tesis dengan judul “Pengujian unsur penyalahgunaan wewenang pada Peradilan Tata Usaha Negara dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi” karya Bram Mohammad Yasser, Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas Padang, 2018. Dalam tesis ini memiliki rumusan masalah 1). Bagaimana Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi?, 2). Bagaimana Kekuatan Pembuktian Dari Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara

⁴⁵ Soehartono, “Membangun Konstruksi Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara” *Disertasi: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta*, 2012.

Sebagai Pembuktian Unsur Penyalahgunaan Kewenangan Dalam Tindak Pidana Korupsi?. Tesis ini kemudian menyimpulkan bahwa agar Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia melakukan pembaharuan hukum melalui perubahan Undang-undang Administrasi Pemerintahan, Undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi, Undang-undang hukum acara pidana, untuk diberikan keseragaman bahwa dalam hal tindak pidana korupsi dalam konteks pejabat publik, agar ditentukan terlebih dahulu apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat publik tersebut. Harus adanya kepaahaman diantara ahli hukum, penegak hukum dan pemerintah dalam memaknai penyalahgunaan wewenang pada ranah hukum administrasi negara dan hukum pidana korupsi.⁴⁶

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian dan Pendekatan Penelitian

Metode penelitian adalah suatu proses pemeriksaan atau penyelidikan yang menggunakan penalaran dan teori-teori yang logis berdasarkan dalil-dalil, rumus-rumus suatu ilmu tertentu untuk menguji kebenaran suatu hipotesis dalam peristiwa hukum tertentu.⁴⁷

a. Jenis Penelitian

⁴⁶ Bram Mohammad Yasser, "Pengujian unsur penyalahgunaan wewenang pada Peradilan Tata Usaha Negara dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi", *Tesis: Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas Padang*, 2018.

⁴⁷ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994), 105.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yakni suatu penelitian yang menggunakan sumber peraturan perundang-undangan sebagai pisau analisisnya. Penekanan dalam jenis penelitian hukum yuridis normatif ini juga dipengaruhi oleh teori hukum yang digunakan. Di mana dalam kajian ilmu hukum terdapat tiga lapisan ilmu hukum yang terdiri dari dogmatik hukum, teori hukum dan filosofi hukum.

Dalam lapisan hukum dogmatik hukum lebih menekankan pada isu hukumnya, apabila dalam masalah tersebut harus tersangkut ketentuan hukum yang relevan atau sesuai dengan fakta yang dihadapi. Sedangkan dalam lapisan teori hukum, isu hukumnya harus mengandung konsep hukum dan dalam lapisan filosofi hukum isu hukumnya harus menyangkut asa-asis dalam hukum dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara.

b. Pendekatan Penelitian

Ada beberapa pendekatan penelitian yang dapat dipergunakan dalam suatu penelitian ini, yakni pendekatan peraturan perUndang-undang (*statute approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan filosofis (*philosophical approach*).⁴⁸

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) ini sangat penting untuk digunakan dalam penelitian ini, agar kemudian

⁴⁸ Sorjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1982), 49.

dapat memperjelas legitimasi dan kekuatan hukum suatu norma dapat diketahui melalui pendekatan ini. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah secara rinci terkait peraturan perundang-undangan terkait kewenangan PTUN yang kemudian hubungkan dengan UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Pendekatan sejarah (*historical approach*), yaitu pendekatan yang dilaksanakan dengan menelusuri penyebab dibentuknya UUAP. Selain itu pendekatan sejarah diharapkan dapat menemukan berbagai data mengenai peristiwa-peristiwa hukum termasuk konsep-konsep pemikiran masa lampau yang relevan dengan penelitian ini.

Pendekatan filosofis (*philosophical approach*), yaitu mengkaji hakekat dan ratio legis Ambiguitas Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dikaitkan dengan Undang-undang Administrasi Pemerintahan dalam perspektif, asas-asas hukum, nilai-nilai kebenaran dan keadilan yang terkandung dalam konstitusi.

2. Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian biasanya menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun penjabarannya sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum ini merupakan bahan hukum yang paling penting keberadaannya, terutama dalam konteks penelitian hukum normatif. Dalam penelitian hukum normatif pastinya akan syarat dengan

peraturan-peraturan yang pastinya digunakan dalam menganalisis hasil penelitian. Adapun sebagai berikut:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- 3) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 Kekuasaan Kehakiman;
- 4) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 5) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 6) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang bertugas menjelaskan apa yang ada dalam hukum primer. Agar penelitian ini dapat menjadikan suatu penelitian yang sudah dapat dianalisis dengan baik. Adapun bahan hukum primer antara lain: buku-buku (*referensi*), artikel ilmiah, jurnal ilmiah, arsip data pemerintah dan studi dokumentasi serta, majalah yang diterbitkan yang berkaitan dengan kepenulisan penelitian ini.

3. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum ini menggunakan analisis yuridis kualitatif. Hal ini dilakukan dengan menganalisis bahan hukum yang telah dikumpulkan berdasarkan teori-teori yang relevan sehingga dapat tercipta suatu kerangka analisis hukum yang benar. Penggunaan teori sebagai pisau analisis dari bahan hukum yang telah dikumpulkan ini akan mempermudah menjelaskan pokok permasalahan dalam penelitian ini. Sehingga kemudian dapat dilakukan penarikan kesimpulan dari suatu hal yang bersifat umum ke suatu hal yang bersifat khusus.

I. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam penelitian ini dapat digolongkan menjadi 4 (empat) bagian. Adapun pembagiannya adalah sebagai berikut:

BAB I: Mengenai bab pendahuluan, dimana didalamnya fokus pada pembahasan mengenai latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, Kerangka teori, penelitian terdahulu, metode penelitian yang meliputi jenis penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan dan pengolahan bahan hukum, analisis bahan hukum, dan diakhiri dengan sistematika pembahasan.

BAB II: Lembaga Peradilan di Indonesia, Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara, Ruang Lingkup PTUN, Membahas tentang Kompetensi

Absolut PTUN serta Batasan-Batasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.

BAB III: Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Administrasi Pemerintahan, Kewenangan Pemerintahan, dan membahas Kompetensi Absolut PTUN pasca berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

BAB IV: Menguraikan analisis secara gamblang dan sistematis untuk menjawab kedua rumusan masalah yang telah diajukan oleh penulis. Mengenai Bagaimana kompetensi PTUN pasca berlakunya UUAP, Serta apakah terjadi disharmonisasi Kewenangan PTUN sebagai akibat dari dikeluarkannya UUAP.

BAB V: Bab Penutup, memuat tentang kesimpulan dari penjelasan pembahasan yang mengacu pada rumusan masalah yang sudah ditentukan, serta berisikan saran sebagai rekomendasi dari hasil penelitian ini.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

KOMPETENSI ABSOLUT PENGADILAN TATA USAHA NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA

A. Lembaga Peradilan di Indonesia

Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh suatu 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 suatu Mahkamah Konstitusi.*” Jika dilihat dari perspektif historis, lembaga peradilan di Indonesia ini pada dasarnya tumbuh dan berkembang seiring berjalannya waktu dimulai dari bentuk dan sistem yang paling sederhana hingga kemudian menjadi bentuk dan sistem yang kompleks dan modern.⁴⁹

Djokosutono mengemukakan bahwa terdapat empat tahap sekaligus empat macam *rechtspraak* yang dikenal dalam sejarah yaitu, Pertama, *Rechtspraak naar ongeschreven recht* (hukum adat) merupakan pengadilan yang didasarkan atas ketentuan hukum yang tidak tertulis, misalnya seperti pengadilan adat. Kedua, *Rechtspraak naar precedenten*, merupakan pengadilan yang didasarkan atas prinsip preseden atau putusan-putusan hakim yang terdahulu, hal ini sebagaimana diterapkan dinegara Inggris. Ketiga,

⁴⁹ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia (Berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2017), 569.

Rechtspraak naar rechtsboeken merupakan pengadilan yang didasarkan atas kitab-kitab hukum, seperti dalam praktik dengan Pengadilan Agama (Islam) yang menggunakan kompedium atau kitab-kitab ulama *ahlussunnah waljama'ah*. Keempat, *Rechtspraak naar wetboeken* merupakan pengadilan yang didasarkan atas ketentuan Undang-undang ataupun kitab undang-undang. Pengadilan ini penjelmaan dari dianutnya paham hukum positif atau modern *wetgeving* yang mengutamakan peraturan perundang-undangan yang bersifat tertulis (*schreven wetgeving*).⁵⁰

Pengadilan adalah lembaga kehakiman yang menjamin tegaknya keadilan melalui penerapan Undang-undang dan kitab Undang-undang (*wet en zvetboeken*). Struktur dari pengadilan tersebut dapat bertingkat sesuai dengan sifat perkara dan bidang hukum yang terkait. Misalnya terdapat beberapa perkara yang cukup diselesaikan melalui peradilan pertama dan terakhir, ada pula perkara yang diselesaikan dalam dua tingkat peradilan, ada yang diselesaikan melalui tiga tahap yakni tingkat pertama, tingkat banding, dan tingkat kasasi.

Van Vollenhoven membagi *the law of the administration* menjadi empat bagian yakni: *Staatsrechtelijke Rechtspleging* (Peradilan Tata Negara), *Privaatstrechtelijke Rechtspleging* (Peradilan Perdata), *Strafsrechfelijke*

⁵⁰ Djokosutono, *Bahan kuliah dihimpun oleh Harun al Rasid pada tahun 1959*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), 117.

Rechtspleging (Peradilan Pidana), *Administratiefrechtelijke Rechtspeleging* (Peradilan Tata Usaha Negara).⁵¹

Sistem peradilan di Indonesia dewasa ini terdapat empat lingkungan peradilan yang masing-masing mempunyai lembaga peradilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding. Dimana pada tingkat kasasi, semuanya berpuncak pada Mahkamah Agung (MA). Sedangkan pengadilan tingkat pertama dan kedua dalam keempat lingkungan peradilan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pengadilan Negeri (PN) dan Pengadilan Tinggi (PT) dalam lingkungan Peradilan Umum.⁵²

Pasal 2 UU No. 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum menyatakan bahwa, "*Peradilan Umum adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya.*" Pasal ini menjelaskan bahwa disamping Peradilan Umum yang berlaku bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya mengenai perkara perdata dan pidana, pelaku kekuasaan kehakiman lain yang merupakan peradilan khusus bagi golongan rakyat tertentu yaitu Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Sehingga berdasarkan ketentuan tersebut, maka jelaslah bahwa permasalahan yang menjadi kewenangan dari Peradilan Umum adalah permasalahan perdata dan pidana.

⁵¹ Muhammad Rakhmat, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: FH UNMA, 2014), 7.

⁵² Lihat Undang-undang No. 8 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, LN-RI Tahun 2004 Nomor 34, T1.N-RI Nomor 4379.

Pengadilan dalam lingkungan Badan Peradilan Umum mempunyai wewenang untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan perkara-perkara perdata dan pidana sipil untuk semua golongan penduduk (warga Negara dan orang asing). Kekuasaan Peradilan Umum antara lain meliputi Pengadilan Negeri, yaitu Peradilan Umum yang berwenang untuk memeriksa dan memutuskan perkara dalam tingkat pertama segala perkara perdata dan pidana sipil untuk semua golongan penduduk baik warga Negara maupun warga asing. Pengadilan negeri berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota dan peradilan tinggi yaitu pengadilan banding yang akan mengadili kembali perkara perdata dan pidana yang telah diadili pengadilan negeri.

2. Pengadilan Agama (PA) dan Pengadilan Tinggi Agama (PTA) dalam lingkungan Peradilan Agama.⁵³

Peradilan Agama merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama islam mengenai perkara perdata tertentu seperti: Perkawinan, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infak sedekah dan ekonomi syariah. Perkara perkawinan yang menjadi wewenang Peradilan Agama sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang meliputi: pencegahan perkawinan, pembatalan perkawinan dan pemutusan perkawinan.⁵⁴ Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama terdiri dari Pengadilan Agama yang

⁵³ Lihat Undang-undang No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, LN-RI Tahun 2006 Nomor 22, TLN-RI Nomor 4611.

⁵⁴ Lihat Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

memeriksa dan memutus perkara pada tingkat pertama, dan Pengadilan Tinggi Agama yang memeriksa, dan memutuskan perkara ditingkat banding. Pengadilan Agama berkedudukan di kota madya atau ibu kotan kabupaten. Adapun Pengadilan Tinggi Agama berkedudukan di ibu kota provinsi.

3. Peradilan Militer (PM) dan Pengadilan Tinggi Militer dalam lingkungan Peradilan Militer.⁵⁵

Pengadilan Militer bertugas memeriksa dan memutuskan perkara pidana terhadap kejahatan dan pelanggaran yang dilakukan oleh seorang yang waktu itu adalah anggota TNI atau Polri. Pengadilan dalam lingkungan Badan Peradilan Militer mempunyai wewenang untuk: (1) menerima, memeriksa, dan megadili serta menyelesaikan perkara pidana yang terdakwaanya adalah prajurit anggota TNI/POLRI, atau yang disamakan berdasarkan undang-undang, anggota suatu golongan atau jawatan atau badan atau yang dipersamakan atau dianggap sebagai prajurit berdasarkan undang-undang, seseorang yang tidak termasuk golongan tersebut tetapi atas keputusan dengan persetujuan Menteri Kehakiman harus diadili oleh suatu pengadilan lingkungan Peradilan Militer, (2) memeriksa, memutus , dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha TNI/POLRI.

4. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.⁵⁶

⁵⁵ Lihat Undang-undang No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. LN-RI Tahun 1997 Nomor 84, TLN-RI Nomor 3713.

Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Kekuasaan Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. PTUN memiliki tugas dan kewenangan memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama. Adapun Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memiliki tugas dan wewenang (1) memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding, (2) memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara PTUN di dalam daerah hukumnya, (3) memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa TUN dalam hal suatu badan atau pejabat TUN diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administrasi sengketa TUN tertentu.⁵⁷

B. Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan lembaga peradilan yang terakhir dibentuk dibandingkan dengan lembaga peradilan lainnya. Hal ini dapat dilihat dengan disahkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada tanggal 29 Desember 1986. Sebagaimana tercantum dalam konsideran “menimbang” disebutkan bahwa salah satu tujuan dari dibentuknya PTUN adalah untuk mewujudkan tata

⁵⁶ Lihat Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, LN-RI Tahun 2004 Nomor 35, TLN-RI Nomor 4380.

⁵⁷ Lihat Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

kehidupan Negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tentram dan tertib yang menjamin kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha Negara dan warga masyarakat. Dengan demikian, dibentuknya PTUN menjadi bukti bahwa Indonesia adalah Negara Hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, kepastian hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM).

Secara epistemologi munculnya Gagasan dan ide dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, dimulai sejak lahirnya Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.⁵⁸ Hal ini tercermin di dalam Pasal 10 ayat (1), yang esensinya menyatakan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan oleh Peradilan Tata Usaha Negara.⁵⁹

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman tersebut, maka kemudian dibentuk Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Politik hukum yang mendasari lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah sebagai berikut:

⁵⁸ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1989), 3-4..

⁵⁹ Pasal 10 angka 1 Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

- a. Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tentram, serta tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dengan peran warga masyarakat;
- b. Dalam mewujudkan tata kehidupan tersebut, dengan jalan mengisi kemerdekaan melalui pembangunan nasional secara bertahap, diusahakan untuk membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur di bidang Tata Usaha Negara, agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih, serta berwibawa, dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat;
- c. Meskipun pembangunan nasional hendak menciptakan suatu kondisi sehingga setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan, dalam pelaksanaannya ada kemungkinan timbul benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional;
- d. Untuk menyelesaikan sengketa tersebut diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat;
- e. Sehubungan dengan perkembangan tersebut, dan sesuai pula dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, perlu dibentuk Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara.⁶⁰

Berdasarkan arah, tujuan dan dorongan (*spirit*) dibentuknya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut dapat dipahami bahwa dengan dibentuknya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga yang diberi kewenangan (kompetensi) untuk menyelesaikan sengketa atau perselisihan yang terjadi antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat. Dengan demikian secara

⁶⁰ Dikutip dari Konsideran dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77 yang diundangkan pada tanggal 29 Desember 1986 sebagai arah, tujuan dan dorongan (*spirit*) dibentuknya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

aksiologi Peradilan administrasi berfungsi memberikan pengayoman dan menyelesaikan sengketa administrasi yang terjadi antara warga negara (*burger*) dengan pemerintah. Berfungsinya peradilan administrasi ketika terjadi sengketa administrasi yang timbul akibat tindakan hukum administrasi (pemerintah) yang bertentangan dengan hukum administrasi secara materil.

Negara Indonesia sebagai Negara yang demokratis memiliki sistem ketatanegaran dengan memiliki lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dari ketiga lembaga tersebut eksekutif memiliki peran dan wewenang yang lebih besar dibandingkan dengan lembaga lainnya, oleh karena itu sangat penting untuk adanya control dari pihak pemerintah sebagai suatu bentuk mekanisme *check and balances*. Salah satu bentuk control yuridis atas tindakan administrasi pemerintah adalah melalui lembaga peradilan. Sehingga dalam hal ini PTUN dibentuk melalui Undang-undang No.5 Tahun 1986 yang kemudian seiring berjalannya waktu dan dengan adanya tuntutan reformasi di bidang hukum telah dilakukan perubahan pertama oleh Undang-undang No. 9 Tahun 2004 yang kemudian dilakukan perubahan kedua oleh Undang-undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang No. 5 Tahun 1986 ini merupakan dasar hukum lahirnya peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia yang bertujuan untuk menjamin dan memberikan perlindungan kepada rakyat yang telah dirugikan akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara.⁶¹ Kemudian dalam Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha

⁶¹ Penjelasan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Negara, telah diatur mengenai dasar kebijakan yang menjadi urusan peradilan umum, baik berhubungan dengan teknis yudisial maupun non yudisial yang meliputi urusan organisasi, administrasi, dan finansial yang kesemuanya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.⁶²

Adapun beberapa hal penting yang juga menjadi alasan perubahan atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 antara lain sebagai berikut:

1. Mengenai syarat untuk dapat menjadi hakim dalam pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara;
2. Mengenai batas umur dalam pengangkatan hakim dan pemberhentian hakim;
3. Mengenai pengaturan tata cara pengangkatan dan pemberhentian hakim;
4. Mengenai pengaturan terhadap pengawasan hakim;
5. Mengenai penghapusan ketentuan hukum acara yang mengatur masuknya pihak ketiga dalam suatu sengketa;
6. Mengenai adanya sanksi terhadap pejabat karena tidak dilaksanakannya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁶³

Undang-undang No 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Undang-undang ini terdapat pengaturan mengenai dasar kebijakan bahwa segala urusan mengenai Peradilan Tata Usaha Negara, baik yang mencakup teknik yudisial atau non yudisial yang meliputi urusan administrasi, organisasi, dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah

⁶² Penjelasan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁶³ Ibid.

Agung.⁶⁴ Adapun ketentuan yang telah dilakukan perubahan kedua dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:⁶⁵

1. Penguatan pengawasan hakim, baik pengawasan internal oleh Mahkamah Agung maupun pengawasan eksternal atas perilaku hakim yang dilakukan oleh Komisi Yudisial dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, perilaku serta martabat seorang hakim.
2. Memperketat adanya persyaratan dalam pengangkatan hakim, baik hakim dalam Peradilan Tata Usaha Negara maupun hakim pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, yang melalui beberapa tahap mulai dari seleksi hakim yang tentunya dilaksanakan secara transparan, akuntabel dan partisipatif serta harus melalui proses atau lulus pendidikan hakim;
3. Terdapat pengaturan mengenai hakim khusus dan hakim ad hoc;
4. Adanya pengaturan mengenai mekanisme dan tata cara dalam pengangkatan dan pemberhentian hakim;
5. Pengaturan mengenai kesejahteraan hakim;
6. Pengaturan mengenai transparansi putusan dan limitasi pemberian salinan putusan;
7. Pengaturan mengenai transparansi biaya perkara serta adanya pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban biaya perkara;
8. Adanya bantuan hukum;
9. Dibentuknya Majelis Kehormatan dan Kewajiban hakim untuk dapat menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

⁶⁴ Penjelasan UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁶⁵ Ibid.

Menurut Sjachran Basah bahwa tujuan dari dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara adalah memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum untuk semua elemen tidak hanya untuk rakyat semata-mata akan tetapi untuk kepentingan administrasi negara sehingga dapat terwujud pemerintahan yang bersih dalam negara hukum yang berideologi pancasila ini.⁶⁶ Sehingga Peradilan Tata Usaha Negara ini merupakan salah satu badan peradilan yang juga melaksanakan kekuasaan kehakiman yang bebas merdeka serta berada di bawah Mahkamah Agung dengan tujuan untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam bidang administrasi negara.

Bentuk tindakan yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara telah termuat dalam norma-norma hukum Tata Usaha Negara apabila tidak ada lembaga penegak hukumnya, maka norma-norma tersebut tidak memiliki makna. Oleh karena itu eksistensi dari Peradilan Tata Usaha Negara ini menjadi wajib keberadaannya sebagai mekanisme kontrol yuridis terhadap pelaksanaan administrasi dalam suatu negara serta menjadi wadah yang dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat yang apabila dilihat dari segi kedudukannya berada pada posisi yang lemah.

C. Ruang Lingkup Peradilan Tata Usaha Negara

Keputusan Tata Usaha Negara dikenal dengan sebutan *beschikking*, KTUN inilah yang kemudian menjadi objek sengketa yang dapat digugat oleh

⁶⁶ Sajchran Basah yang dikutip oleh Hendrik Salmon dengan judul “Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik”, *Jurnal Sasi* 6, no. 4 (2010), 19.

setiap warga Negara atau subyek hukum Indonesia lainnya ke PTUN. Eksistensi dari lembaga peradilan inilah yang dapat digunakan untuk melawan atau menggugat Negara apabila keputusan yang dikeluarkan menimbulkan ketidakadilan atau merugikan hak-hak warga Negara pada umumnya, yang merupakan salah satu ciri khas dari konsep Negara Hukum (*rechtsstaat*). Dengan demikian keberadaan sistem peradilan administrasi atau PTUN (*administratieve rechtspraak*) ini sangat penting dalam rangka penyelenggaraan sistem Negara Hukum di Indonesia yang berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Selain itu PTUN memiliki ciri-ciri yang bersifat khas dibandingkan dengan lembaga peradilan lainnya, terutama kaitannya dengan prinsip-prinsip yang berlaku dalam hukum acaranya. Adapun asas-asas yang berlaku dalam hukum acara TUN sebagai berikut:

1. Asas praduga tidak bersalah (*vermoeden van rechtmatigheid* atau *praesumptio iustae causa*). Asas ini menjelaskan mengenai pengertian bahwa setiap tindakan penguasa harus selalu dianggap benar atau *rechtmatig* sampai ada keputusan yang membatalkannya. Dengan adanya asas ini, maka gugatan Tata Usaha Negara tidak menunda pelaksanaan keputusan tata usaha Negara yang digugat.
2. Asas Pembuktian Bebas (*vrij bewijs*), yaitu asas yang menentukan bahwa hakimlah yang berwenang menentukan beban pembuktian.
3. Asas Keaktifan Hakim (*dominus litis*), dengan adanya asas keaktifan hakim ini, maka kedudukan tergugat yang merupakan pejabat Negara

berhadapan dengan penggugat yang merupakan rakyat biasa, diperlukan keseimbangan dengan menerapkan asas keaktifan hakim.

4. Asas Putusan Pengadilan mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai “*erga Omnes*”. Meskipun substansi gugatan penggugat bersifat perdata, tetapi sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa hukum publik. Karena itu, putusan Pengadilan Tata Usaha Negara harus berlaku umum bagi siapa saja, tidak hanya terbatas pada pihak-pihak yang bersengketa saja.⁶⁷

Peradilan Tata Usaha Negara dalam melakukan control atau penilaian terhadap tindakan hukum pemerintah dalam bidang hukum publik, terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan sebagai berikut:

1. Sifat atau karakteristik dari Keputusan Tata Usaha Negara yang selalu mengandung asas “*vermoeden van rechtmatigheid*” atau “*praesumptio iustae causa*”⁶⁸ seperti yang telah dijelaskan diatas, bahwa setiap Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) selalu harus dianggap sah selama belum ada putusan yang membuktikan sebaliknya.⁶⁹ Sehingga semua Keputusan Tata Usaha Negara harus dapat dianggap segera dilaksanakan sebagaimana mestinya, meskipun keputusan itu sedang

⁶⁷ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), 313.

⁶⁸ W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002), 3.

⁶⁹ Pulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), 118.

digugat di pengadilan. Perihal ini dapat dilihat dalam konteks asas *presumption of legality* dan *presumption of constitutionality*.⁷⁰

2. Adanya Asas Perlindungan terhadap kepentingan umum atau publik yang sangat menonjol disamping perlindungan terhadap individu.
3. Adanya Asas *self respect* atau *self obedience* aparaturnya pemerintah terhadap putusan Peradilan Tata Usaha Negara, karena tidak dikenal adanya upaya paksa yang langsung melalui juru sita pengadilan seperti dalam prosedur perkara perdata.

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan peradilan yang mempunyai karakteristik berbeda dengan Peradilan lainnya, dalam Peradilan Tata Usaha Negara secara sederhana dapat diartikan sebagai hukum formil yang memiliki tujuan menjalankan hukum materil. Sedangkan mengenai hukum formilnya juga diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 mulai dari Pasal 53 hingga Pasal 132. Penggabungan antara hukum formil dan hukum materil ini merupakan karakteristik sendiri yang dimiliki oleh Peradilan Tata Usaha Negara, adapun karakteristik yang membedakan dengan peradilan lain sebagai berikut:

- a. Adanya batas waktu dalam mengajukan gugatan
- b. Terbatasnya tuntutan yang dapat diajukan dalam petitum gugatan oleh penggugat
- c. Perlu adanya proses dismissal (rapat musyawaratan) oleh ketua Pengadilan

Tata Usaha Negara

⁷⁰ Randy E. Baernett, *Restoring the Lost Constitution: The Presumption of Liberty*, (Princeton University Press, 2004, dalam Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2011), 572.

- d. Dilaksanakannya pemeriksaan persiapan sebelum dapat diperiksa di persidangan yang bersifat terbuka untuk umum
- e. Hakim dalam Pengadilan Tata Usaha Negara bersifat aktif (*dominus litis*) agar hakim dapat menggali kebenaran materiil
- f. Adanya kedudukan yang tidak seimbang antara penggugat dengan tergugat, sehingga adanya suatu kompensasi karena sengketa yang terjadi antara rakyat yang biasanya dinilai lemah dengan pejabat negara yang memiliki kekuasaan dalam bidang publik
- g. Sistem pembuktian yang dilakukan lebih mengarah pada pembuktian bebas yang terbatas
- h. Bahwa gugatan di pengadilan tidak mutlak dapat menunda pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara yang digugat
- i. Putusan yang dikeluarkan oleh hakim tidak boleh melebihi apa yang dituntut dalam gugatan oleh penggugat (*ultra petita*)
- j. Putusan hakim Tata Usaha Negara bersifat *erga omnes* yang memiliki makna bahwa keputusan tersebut tidak hanya berlaku pada para pihak yang bersengketa, akan tetapi berlaku juga kepada pihak-pihak lainnya yang masih memiliki keterkaitan.
- k. Adanya *asas audiet alteram partem* yang merupakan suatu asas yang mana para pihak terkait dalam sengketa tersebut harus didengar terlebih dahulu penjelasannya sebelum diajtuhi putusan oleh hakim.

Selain karakteristik diatas, perlu ditegaskan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara pada dasarnya menegakkan hukum publik yang bertujuan

untuk melindungi hak individu serta melindungi hak yang dimiliki oleh masyarakat.⁷¹

D. Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara

Pada awal munculnya istilah kompetensi dalam dunia hukum acara ini berasal dari bahasa Latin “*competentia*” yang mulai berkembang pada abad pertengahan dengan memiliki makna apa yang menjadi wewenang seseorang “*hetgen aan iemand toekomst*”. Sehingga kompetensi ini sering dipahami sebagai kewenangan yang dimiliki oleh suatu badan peradilan untuk dapat memeriksa dan mengadili suatu perkara di pengadilan.⁷²

Sjachran Basah memberikan definisi bahwa kompetensi merupakan suatu pemberian kekuasaan atau pemberian hak kepada badan atau pengadilan yang berwenang, dengan demikian menjadi sangat penting agar suatu surat permohonan ataupun gugatan yang diajukan kepada badan atau pengadilan dapat dilakukan pemeriksaan dan diputuh oleh badan peradilan yang berwenang.⁷³

M. Yahya Harahap mengatakan sebagaimana yang dikutipnya dari Terence Ingman bahwa: “Permasalahan kekuasaan atau yurisdiksi dalam mengadili timbul karena disebabkan oleh beberapa faktor seperti halnya factor instansi peradilan yang membedakan kedudukan antara peradilan

⁷¹ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2011), 573-574.

⁷² Sjachran Basah, *Eksistensi...*, 65

⁷³ Ibid, 65.

tingkat banding dengan peradilan tingkat kasasi sebagai suatu mekanisme upaya hukum yang lebih tinggi (*superior court*) yang kemudian berhadapan dengan peradilan tingkat pertama (*inferior court*). Dengan demikian faktor ini dengan sendirinya mengakibatkan masalah terkait kewenangan dalam mengadili secara *instansional*.

Perkara yang kemudian menjadi kewenangan peradilan yang lebih rendah tidak dapat diajukan secara langsung kepada peradilan yang lebih tinggi. Sehingga sengketa yang harus diselesaikan terlebih dahulu oleh peradilan tingkat pertama tidak dapat dengan langsung diajukan kepada peradilan tingkat banding atau kasasi begitu pula sebaliknya. Apa yang menjadi yurisdiksi atau kewenangan berdasarkan lingkungan peradilan maka akan melahirkan kekuasaan atau kewenangan absolut bagi masing-masing lingkungan peradilan yang biasa dikenal dengan atribusi kekuasaan (*attributive competentie, attributive jurisdiction*)⁷⁴.

Ridwan Tjandra juga mengutip dari Thorbecke yang kemudian menyimpulkan bahwa apabila pokok sengketa (*fundamentum petendi*) terdapat dalam ranah hukum publik, maka yang berwenang dalam memutuskan adalah Hakim Administrasi. Sehubungan dengan penentuan pokok sengketa, maka Buys juga berpendapat bahwa ukuran yang dapat digunakan untuk menentukan yang menjadi wewenang dari Hakim Administrasi adalah berdasarkan pokok perkara dalam perselisihan (*objectum litis*). Apabila dirugikan dalam ranah hak privatnya sehingga yang

⁷⁴ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, Cet. Ke-15 (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).

bersangkutan meminta ganti rugi. Maka yang menjadi objek perkaranya adalah hak privatnya. Dengan demikian perkara tersebut dapat tangani atau diselesaikan oleh hakim biasa atau Peradilan Umum. Sehingga pemaknaan mengenai kompetensi yang disampaikan oleh Buys lebih sempit ruang lingkungnya dibandingkan dengan pendapat Thorbecke.⁷⁵

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan diatas maka dapat disimpulkan bahwa kompetensi yang dimiliki oleh badan pengadilan ialah untuk dapat menangani suatu perkara atau untuk dapat menyelesaikan suatu sengketa. Kompetensi dalam kaitannya Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud dengan sengketa merupakan sengketa Tata Usaha Negara. Selain itu terdapat juga kewenangan badan peradilan yang berhubungan dengan wilayah hukum pengadilan dalam mennagani suatu perkara. Sehingga terdapat dua kompetensi yang dimiliki oleh Pengadilan Tata Usaha Negara yaitu kompetensi Relative dan Kompetensi Absolut sebagai berikut:

1. Kompetensi Relatif

Kompetensi Relatif yang dimiliki oleh suatu badan peradilan merupakan suatu kewenangan untuk memeriksa dan mengadili sengketa yang didasarkan atas batas daerah hukumnya. Suatu badan peradilan dapat dinyatakan berwenang untuk mengadili suatu sengketa apabila salah satu pihak yang sedang bersengketa (Tergugat/Penggugat) berkediaman di

⁷⁵ Ridwan Tjandra, *Teori Dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015), 35.

salah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut.⁷⁶

Kompetensi Relatif yang kemudian menjadi aspek penentuan wilayah hukum Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat dilihat dari tiga wilayah hukum masing-masing diantaranya kotamadya, kabupaten dan propinsi.⁷⁷ Kompetensi Relatif atau yang biasa disebut *distributie van rechtsmacht* dalam kaitannya dengan asas yang dimiliki oleh hukum acara yaitu asas "*Actor sequitor forum rei*" yang memiliki makna bahwa yang berwenang adalah pengadilan yang berkedudukan di tempat tergugat. Meskipun semua hukum acara di berbagai peradilan mengatur keberadaan asas ini, akan tetapi karena di Peradilan Tata Usaha Negara memiliki ciri tersendiri dimana yang berwenang mengadili adalah pengadilan yang berkedudukan di mana calon tergugat berada, sehingga pembentuk Undang-undang Pengadilan Tata Usaha Negara membuat suatu norma hukum yang dapat mengakomodasi ciri khas yang dimiliki sebagai berikut:⁷⁸

Pengadilan Tata Usaha Negara dapat mempermudah dan membantu masyarakat dalam hal pencari keadilan ketika bersengketa di PTUN, maka apabila kedudukan tergugat tidak berada di wilayah hukum pengadilan kedudukan penggugat, maka penggugat tetap dapat mengajukan gugatannya kepada pengadilan di wilayah hukum penggugat

⁷⁶ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, cet. Ke-3 (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), 59.

⁷⁷ Ibid, 240.

⁷⁸ Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 43.

untuk nantinya diteruskan kepada pengadilan yang sesuai dengan kedudukan hukum tergugat. Sedangkan apabila penggugat dan tergugat sedang berada di luar negeri maka gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta.⁷⁹

Kompetensi Relatif yang dimiliki oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dilihat dalam Pasal 54 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah dilakukan perubahan kedua dengan Undang-undang No.51 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai berikut:⁸⁰

- 1) Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang dimana daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.
- 2) Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- 3) Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, maka penggugat dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.
- 4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman tergugat.
- 5) Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, maka gugatan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta.
- 6) Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan tergugat.

⁷⁹ SF. Marbun, *Peradilan..op.cit.*,175.

⁸⁰ Dwi Putri Cahyawati, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Gramata Publishing, 2011), 24.

2. Kompetensi Absolut

Kompetensi Absolut merupakan kewenangan yang dimiliki oleh badan peradilan dalam hal memeriksa jenis perkara tertentu yang secara hukum tidak dapat diperiksa oleh badan peradilan lain selain PTUN hal ini sebagaimana pendapat Sudikno Mertokusmo yang kemudian dikutip oleh Dwi Putri Cahyani dalam bukunya hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.⁸¹

SF. Marbun juga mengemukakan bahwa Kompetensi Absolut ini selalu berhubungan dengan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili suatu perkara berdasarkan objek, materi ataupun pokok sengketa.⁸² Adapun yang menjadi objek dalam sengketa PTUN merupakan perbuatan pemerintah yang berupa suatu Keputusan Badan/Pejabat TUN (*beshikking*) sedangkan yang meliputi perbuatan materiil (*materiele daad*) dan menerbitkan peraturan (*regeling*) merupakan kewenangan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung.⁸³

Pemberian kewenangan yang bersifat absolut ini sangat berhubungan dengan atribusi (*absolute ompetentie* atau *attribute van rechtmacht*) sehingga materinya dapat dibagi meliputi:⁸⁴

⁸¹ Dwi Putri Cahyawati, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Gramata Publishing, 2011), 19.

⁸² SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, cet. Ke-3 (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), 175.

⁸³ *Ibid*, 61.

⁸⁴ Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 43.

- a) Kewenangan Horizontal merupakan kewenangan yang bersifat bulat dengan melekat dari satu jenis pengadilan terhadap jenis pengadilan lainnya yang mempunyai posisi sejajar atau setingkat. Misalnya kewenangan yang dimiliki oleh Pengadilan Administrasi terhadap Pengadilan Militer, Pengadilan Agama, ataupun Pengadilan Umum.
- b) Kewenangan Vertikal merupakan suatu wewenang yang bersifat bulat yang melekat pada satu jenis pengadilan terhadap jenis pengadilan lainnya yang dilihat berdasarkan jenjang atau hirarki yang tidak sama. Misalnya Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara terhadap Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kewenangan dalam mengadili objek sengketa di PTUN dapat juga dilihat dalam Pasal 77 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai berikut:

“Eksepsi tentang kewenangan absolut Pengadilan dapat diajukan setiap waktu selama pemeriksaan, dan meskipun tidak ada eksepsi tentang kewenangan absolut Pengadilan apabila hakim mengetahui hal itu, karena jabatannya wajib menyatakan bahwa pengadilan tidak berwenang dalam mengadili sengketa yang bersangkutan.”

Ali Abdullah berpendapat bahwa apabila suatu perkara diajukan kepada pengadilan yang tidak memiliki kewenangan dalam memeriksa pokok perkara tersebut, maka pengadilan harus menyatakan tidak berwenang mengadili perkara yang menjadi kompetensi absolut pengadilan lain, sehingga gugatan dapat dinyatakan tidak diterima.⁸⁵

⁸⁵ Ali Abdullah, *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Kencana, 2015), 39.

Kompetensi Absolut yang dimiliki oleh Pengadilan Tata Usaha Negara adalah kewenangan untuk dapat memeriksa sengketa Tata Usaha Negara yang terjadi dalam ruang lingkup Tata Usaha Negara antara orang perseorangan atau badan hukum perdata dengan pejabat atau badan Tata Usaha Negara baik yang terjadi di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, sebagai suatu akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang terjadi, serta sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (10) Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa:⁸⁶

“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha Negara antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan Peraturan Perundang-Undnagan yang berlaku”

Titik Triwulan Tutik dalam buku Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia,⁸⁷ menyatakan bahwa sengketa-sengketa yang terjadi dibidang kepegawaian tidak langsung ditangani oleh suatu peradilan tetap, akan tetapi diselesaikan melalui suatu proses yang hampir sama dengan proses di pengadilan, yang mana dilakukan oleh suatu tim atau oleh seorang pejabat yang biasa dikenal dengan sebutan peradilan sema (*Quasi Rechtspraak*). Makna dari

⁸⁶ Penjelasan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 dengan perubahan kedua terhadap Undang-undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁸⁷ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2011), 580.

peradilan kepegawaian ini merupakan serangkaian prosedur administrasi yang harus dilalui oleh pegawai negeri, yang apabila ia merasa tidak puas dan keberatan atas suatu tindakan berupa keputusan yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau atasannya yang merupakan kepentingannya.

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Jo. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dimana dalam sengketa kepegawaian terlebih dahulu harus dilakukan prosedur administrasi dilingkungan instansi sendiri. Apabila penyelesaian yang didapatkan belum memberikan kepuasan maka Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bersangkutan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai peradilan tingkat pertama. Adapun beberapa kompetensi yang dimiliki oleh Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai berikut:

a) Makna Keputusan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara

Keputusan Tata Usaha Negara merupakan objek yang menjadi dasar utama lahirnya sengketa tata usaha Negara.⁸⁸ Pasal 1 angka 9 Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas

⁸⁸ Ibid, 582.

Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha

Negara menyebutkan bahwa:⁸⁹

“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 kongkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Dari penjelasan Pasal tersebut terdapat unsur-unsur bahwa suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dapat dijadikan objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara apabila memenuhi unsur berikut:

Pertama, Penetapan tertulis, istilah penetapan tertulis dimaknai sebagai sesuatu yang mengarah pada isi dan bukan hanya pada bentuk keputusan yang telah dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Hal ini dilakukan dalam rangka untuk dapat mempermudah dalam tahap pembuktian sebagaimana yang sudah termuat dalam penjelasan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa persyaratan tertulis yang dimaksud itu diharuskan untuk kemudahan dari segi pembuktian. Oleh karena itu sebuah nota atau memo dapat dikatakan memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini apabila telah jelas:

- 1) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mana yang telah mengeluarkannya;

⁸⁹ Lihat Pasal 1 angka 9 Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

- 2) Maksud serta mengenai hal apa saja isi tulisan itu;
- 3) Kepada siapa isi tulisan tersebut ditujukan serta dalam hal apa.⁹⁰

Kedua, Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah suatu badan atau pejabat baik ditingkat pusat ataupun ditingkat daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.

Ketiga, Tindakan Hukum Tata Usaha Negara adalah suatu perbuatan badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan Hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan adanya hak dan kewajiban pada orang lain.

Keempat, Bersifat Konkret dengan maksud bahwa objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak boleh bersifat abstrak, akan tetapi harus jelas dan berwujud serta dapat ditentukan, misalnya adanya keputusan yang berhubungan dengan rumah si B, Pemberhentian si C dari pegawai negeri dan izin usaha bagi si A.

Kelima, Bersifat individual memiliki makna bahwa objek yang telah diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara bersifat perseorangan dan tidak ditujukan untuk umum, baik dalam alamat atauoun perihal yang dituju. Apabila yang dikenai keputusan tersebut lebih dari satu orang, maka masing-masing nama yang dikenai keputusan tersebut harus disebutkan.

Keenam, Bersifat final merupakan sesuatu yang sudah definitive sehingga dapat menimbulkan akibat hukum. Adanya keputusan yang

⁹⁰ W. Riawan Tjandra, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010), 22.

masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain yang belum bersifat final karena belum dapat menimbulkan lahirnya suatu hak atau kewajiban kepada pihak yang bersangkutan. Misalnya keputusan mengenai pengangkatan seseorang pegawai negeri yang memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

Ketujuh, Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata diartikan bahwa dengan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai suatu perbuatan hukum tersebut dapat menimbulkan adanya hak dan kewajiban yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum perdata tersebut.⁹¹

b. Penyelesaian Sengketa Setelah Menempuh Upaya Administratif Berdasarkan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara

Upaya Administratif sendiri merupakan suatu prosedur yang ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila pihak yang bersengketa tidak dapat menerima suatu keputusan Tata Usaha Negara yang telah dilaksanakan dalam lingkungan pemerintahannya sendiri. Upaya administratif ini terdiri dari:⁹²

- 1) Banding administratif, merupakan suatu mekanisme penyelesaian yang dilaksanakan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan tersebut.

⁹¹ Ibid, 26.

⁹² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ke-8, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002), 317.

- 2) Keberatan, merupakan suatu mekanisme penyelesaian dimana penyelesaian harus dilakukan sendiri oleh pejabat tata usaha Negara yang telah mengeluarkan keputusan tersebut

Prosedur penyelesaian sengketa yang dimaksud sesuai dengan bunyi Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai berikut:⁹³

- 1) Dalam hal suatu badan atau pejabat tata usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau administratif yang tersedia.
- 2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administrasi yang bersangkutan telah digunakan.

Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa:

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

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa apabila penggugat tidak puas dengan hasil penyelesaian sengketa melalui upaya administratif baik melalui keberatan dan banding administratif. Maka penggugat dapat mengajukan gugatannya kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai mekanisme peradilan tingkat pertama.

- c Paradigma Keputusan Fiktif Positif Berdasarkan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara

⁹³ Lihat Pasal 48 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara wajib melayani setiap permohonan yang diajukan oleh warga masyarakat apabila perihal yang dimohonkan kepada badan atau pejabat Tata Usaha Negara tersebut menurut peraturannya menjadi tugas dan kewajiban Pejabat TUN.⁹⁴ Hal ini sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi:⁹⁵

- 1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
- 2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan dalam jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan dimaksud.
- 3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak di terimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Dengan demikian dapat dilihat bahwa tindakan diam Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atas permohonan yang diajukan setelah melewati batas waktu yang telah ditentukan maka dianggap telah mengeluarkan putusan penolakan, inilah kemudian yang disebut sebagai fiktif negatif. Sehingga objek sengketa dalam gugatan tersebut berupa keputusan penolakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atas

⁹⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2015), 185.

⁹⁵ Lihat Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

permohonan penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara.⁹⁶ Misalnya Permohonan Sertifikat, Izin Mendirikan Bangunan, KTP dan lain sebagainya.

3. Batasan – Batasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara

Beberapa batasan-batasan tertentu, sehingga tidak dapat dijadikan objek sengketa oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Meskipun suatu keputusan tersebut telah memenuhi unsur-unsur yang tercantum dalam Pasal 1 angka 9 Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:⁹⁷

- 1) Pasal 2 menjelaskan bahwa tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ketentuan berikut:⁹⁸
 - a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
 - b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
 - c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
 - d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kita Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
 - e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
 - g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

⁹⁶ Azza Azka, "Pertentangan Norma Fiktif Negatif dan Fiktif Positif Serta Kontekstualisasinya Menurut Undang-undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum Peratun*, Vol 3, 2 (2020), 145.

⁹⁷ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi...op. cit.*, 177.

⁹⁸ Lihat Pasal 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

2) Pasal 49 menyebutkan bahwa, Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang sengketaan dikeluarkan pada:

- a. Dalam waktu Perang, Keadaan bencana alam, keadaan bahaya atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Dalam keadaan Mendesak untuk kepentingan umum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun yang dimaksud “kepentingan umum” dalam Undang-undang tersebut adalah kepentingan bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

SF. Marbun mengelompokkan batasan-batasan ini menjadi dua yakni, pembatasan langsung dan pembatasan tidak langsung.⁹⁹ Pembatasan langsung ini merupakan pembatasan dimana PTUN tidak memungkinkan untuk memutus dan memeriksa sengketa tersebut sebagaimana yang termuat dalam Pasal 2 dan Pasal 49 Undang-undang No. 5 Tahun 1986.¹⁰⁰ Sedangkan pembatasan tidak langsung merupakan pembatasan atas kompetensi absolut yang masih terdapat kemungkinan bagi Pengadilan Tata Usaha Negara untuk dapat memeriksa dan memutus sengketa dengan ketentuan bahwa seluruh upaya administratif yang ada sudah di tempuh. Ketentuan mengenai Pembatasan tidak langsung ini dapat dilihat

⁹⁹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi...op. cit.*, 177.

¹⁰⁰ *Ibid*, 177.

dalam penjelasan Pasal 48, Pasal 51 ayat (3) Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁰¹



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

¹⁰¹ Ibid, 244.

BAB III

Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-undang Administrtasi Pemerintahan

A. Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Administrasi Pemerintahan

Komitmen negara Indonesia sebagai negara hukum, pada hakekatnya menjadikan hukum sebagai dasar dan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Hukum diposisikan sebagai landasan kebenaran dalam setiap perbuatan atau tindakan pemerintah maupun masyarakatnya di Indonesia.¹⁰² Menurut Bagir Manan, Pemerintah disini dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara pemerintahan adalah alat-alat kelengkapan negara yang berada dalam suatu lingkungan kerja yang memiliki wewenang tertentu.¹⁰³

Penggunaan kekuasaan negara oleh pemerintah terhadap warga negara tidak dapat diberlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek keputusan dan/ atau tindakan pemerintah, apalagi karakteristik paling mendasar dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan penetapan yang bersifat sepihak.¹⁰⁴ Dikatakan sepihak karena dilakukan atau tidaknya suatu tindakan hukum pemerintah itu tergantung pada kehendak sepihak pemerintah.

¹⁰² Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, (Bandung : Alumni ,1973), 8.

¹⁰³M. Rasyad Rasyid, *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, (Jakarta : Mutiara Sumber Widya, 2000), 59.

¹⁰⁴Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya : Bina Ilmu, 1987), 124.

Keputusan dan ketetapan sebagai instrument hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum bagi warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara sebagai salah satu konsekuensi penerapan *welfare state*.

Penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintahan haruslah dilakukan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Pengaturan dalam perundang-undangan harus secara tegas mengatur mengenai penatalaksanaan pemerintahan baik mengenai kewenangan, wewenang, bentuk tindakan, atau perbuatan hukum pemerintah serta hal-hal lain yang berkaitan dengan penatalaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu pada tahun 2014 dibentuklah Undang-undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan sebagai pijakan dan landasan yuridis bagi segala aktifitas pemerintahan.

Undang-undang Administrasi Pemerintahan merupakan perwujudan pembentuk Undang-undang untuk melakukan perbaikan atau reformasi pada sistem administrasi pemerintahan yang menegaskan tanggung jawab negara melalui pemerintah untuk terselenggaranya pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik yang responsif dan akomodatif. Undang-undang Administrasi Pemerintahan mengatur berbagai hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan seperti sumber kewenangan, bagaimana kewenangan dijalankan, acuan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan, hingga pada tataran bagaimana diskresi dijalankan oleh pejabat pemerintahan.

Undang-undang Administrasi Pemerintahan menggeser paradigma lama administrasi pemerintahan ke paradigma baru yang mengarah pada pelayanan publik dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan.¹⁰⁵ Hal ini terlihat dari tugas-tugas pemerintahan yang semakin kompleks, mulai dari sifat pekerjaan, jenis tugas maupun mengenai orang-orang yang melaksanakan tugas-tugas tersebut, sehingga dalam konteks inilah muncul kebutuhan dalam penetapan standart layanan minimal dalam penyelenggaraan administrasi negara sehari-hari, termasuk kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat sebagai pengguna dari pekerjaan pelaksanaan administrasi negara tersebut.¹⁰⁶

Konsep hukum, arah, tujuan dan spirit Undang-undang Administrasi Pemerintahan atau politik hukum pembentukan Undang-undang Administrasi Pemerintahan ini adalah:

- a. 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;
- b. 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;
- c. 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;

¹⁰⁵Irvan mawardi, *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi*, (Yogyakarta : Thafa media, t.t), 150.

¹⁰⁶Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Pustaka Sinar harapan, 1993),30.

- d. Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan.¹⁰⁷

Mengenai hal-hal yang akan dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan UUAP tersebut antara lain:

- a. kualitas penyelenggaraan pemerintahan meningkat;
- b. asas-asas umum pemerintahan yang baik dan peraturan perundang-undangan sebagai acuan dan dasar bagi badan dan/atau pejabat dalam menggunakan wewenang jabatan;
- c. sebagai landasan hukum untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- d. menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan;
- e. untuk mewujudkan pemerintahan yang baik;
- f. sebagai dasar atau landasan hukum bagi pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- g. memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

UUAP mempunyai fungsi pencegahan yang memberikan kewajiban kepada pejabat pemerintahan, dalam menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan AUPB.¹⁰⁸ Jika diuraikan ketentuan pencegahan tersebut pada intinya terdapat tiga hal yaitu:

- a. Pejabat Pemerintah dilarang menyalahgunakan kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan;
- b. Pejabat Pemerintah yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat sesuai dengan tujuan diskresi, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sesuai AAUPB, alasan yang obyektif, tidak ada konflik kepentingan, dan dilakukan dengan itikad baik;

¹⁰⁷ Dikutip dari Konsideran dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292 yang diundangkan pada tanggal 17 Oktober 2014, sebagai arah, tujuan dan dorongan (spirit) dibentuknya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁰⁸ Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta : Genta Press, 2016), 6.

- c. Wewenang Badan dan atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh masa atau tenggang waktu wewenang, wilayah atau daerah berlakunya wewenang, dan cakupan bidang atau materi wewenang.

Secara filosofis dan hakekat hukum, lahirnya UUAP mengkonstruksikan hukum administrasi sebagai hukum materiil di mana berdasarkan sistem hukum ditegakkan dengan tata cara atau prosedur yang diatur dalam ketiga UU PTUN sebagai hukum formilnya.

Dibentuknya Undang-undang Administrasi Pemerintahan sebagai wujud reformasi dibidang administrasi negara yang merupakan salah satu unsur dalam mewujudkan *good governance* dari suatu negara hukum yang demokratis. Karena setiap bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan baik berupa keputusan dan/atau tindakan dari semua lembaga termasuk eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta lembaga lainnya yang menjalankan fungsi pemerintahan memberikan ruang untuk dilakukan pengujian di pengadilan.¹⁰⁹

Keberadaan Undang-undang Administrasi Pemerintahan tidak hanya dimaksudkan sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan tetapi juga merupakan instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat baik ditingkat pusat maupun didaerah sehingga hadirnya Undang-undang Administrasi Pemerintahan pada hakekatnya merupakan implementasi dari nilai-nilai ideal dalam konsepsi negara hukum yang memberikan *access to justice* bagi warga negara untuk mendapat keadilan.

¹⁰⁹ Irfan fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), 223.

B. Ruang Lingkup Administrasi Pemerintahan

1. Asas - Asas Penyelenggaraan Pemerintahan

Setiap penyelenggaraan pemerintahan baik ditingkat daerah hingga ke pusat haruslah berpedoman pada asas atau prinsip umum dalam pemerintahan dimana hanya badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk melakukan suatu tindakan atau keputusan. Wewenang yang digunakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam melakukan suatu tindakan dan/atau keputusan haruslah didasarkan pada pedoman umum yang menjadi acuan.

Pedoman umum tersebut berupa peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum penyelenggaraan yang baik sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam konteks pemerintahan daerah, pemerintahan daerah ditingkat provinsi dan kabupaten/kota dalam menjalankan tugas dan fungsinya haruslah berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 58 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang meliputi :

- a. Kepastian hukum;
- b. Tertib penyelenggaraan negara;
- c. Kepentingan umum;
- d. Keterbukaan;
- e. Proporsionalitas;

- f. Akuntabilitas;
- g. Efisiensi;
- h. Efektivitas; dan
- i. Keadilan

Berdasarkan penjelasan Pasal 58 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dapat ditemukan bahwa maksud dan pengertian dari masing masing asas tersebut adalah :¹¹⁰

- a. Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara;
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara;
- c. Asas kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
- d. Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- e. Asas proporsional, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara;
- f. Asas profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- g. Asas akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara garis besar wewenang yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan merupakan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik yang dapat berupa :

- a. Hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan; dan

¹¹⁰ Penjelasan Pasal 58 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- b. Hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintahan.¹¹¹

Pijakan utama sumber wewenang adalah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar rujukan untuk melakukan tindakan atau perbuatan berdasarkan wewenangnya. Oleh karena itu secara umum sifat wewenang pemerintahan adalah:

- 1) Selalu terikat pada suatu masa tertentu, karena sifat ini selalu ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Ketika suatu kewenangan dilaksanakan melampaui wewenang yang telah ditentukan maka seluruh tindakan yang dihasilkan berdasarkan kewenangan tersebut menjadi tidak sah.
 - 2) Selalu tunduk pada batas yang ditentukan baik berupa batas wilayah kewenangan atau cakupan materi kewenangnya
 - 3) Pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum yang tertulis atau AUPB yang menjadi ciri negara hukum Indonesia.¹¹²
2. Sumber Kewenangan Pemerintahan

Secara harfiah kata kewenangan berasal dari kata wewenang yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan, karena kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk memaksakan suatu kehendak sedangkan wewenang melekat didalamnya tentang hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur diri

¹¹¹ Safitri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok : Center for Law and Good Governace Studies FH UI, 2007), 29.

¹¹² *Ibid*

sendiri (*selfregelan*) dan mengelola diri sendiri (*self besturen*). Sedangkan kewajiban mengandung dua arti secara vertikal maupun secara horizontal). Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan, sedangkan secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan secara keseluruhan.¹¹³

Kewenangan (*authority*) dalam hukum administrasi memiliki makna kekuasaan yang diformalkan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu sehingga wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh suatu Undang-undang yang berlaku untuk melakukan suatu perbuatan hukum tertentu.¹¹⁴

Menurut P Nicolai kewenangan yang didalamnya mengandung hak dan kewajiban merupakan suatu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan sedangkan kewajiban merupakan suatu keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.¹¹⁵

Setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugasnya untuk mengeluarkan suatu keputusan dan/atau tindakan haruslah berdasarkan wewenang yang ada pada dirinya atau yang dilimpahkan

¹¹³ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Edisi Revisi (Purwokerto : STAIN Press, 2010), 79.

¹¹⁴ R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Kedua, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), 64.

¹¹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta : UII Press, 2003), 16.

kepada dirinya. Secara teoritis kewenangan yang didapat dari Undang-undang dapat diperoleh melalui 3 (tiga) cara diantaranya :¹¹⁶

1. Atributif (*attributie*) yakni pemberian wewenang pemerintahan yang diperoleh langsung dari suatu Undang-undang kepada organ pemerintahan;
2. Delegasi (*delegatie*) yakni pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya; dan
3. Mandat (*mandaat*) yakni kewenangan yang diperoleh ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Sumber dan cara memperoleh wewenang suatu organ pemerintahan menjadi penting karena berkenaan dengan pertanggung jawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, hal ini berkaitan dengan salah satu prinsip *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan secara otomatis terkandung aspek pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.¹¹⁷

3. Penyelenggara Pemerintahan

Kriteria Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagai penyelenggara pemerintahan yang berwenang menetapkan dan/atau melakukan tindakan

¹¹⁶ Ibid, 102.

¹¹⁷ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty, 1997), 19.

dapat dilihat pada ketentuan Pasal 34 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan :

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan terdiri atas :
 - a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam wilayah hukum tempat penyelenggaraan pemerintahan terjadi; atau
 - b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam wilayah hukum tempat seorang individu atau sebuah organisasi berbadan hukum melakukan aktivitasnya.
- (2) Apabila Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhalangan menjalankan tugasnya, maka Atasan Pejabat yang bersangkutan dapat menunjuk Pejabat Pemerintahan yang memenuhi persyaratan untuk bertindak sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas.
- (3) Pelaksana harian atau pelaksana tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melaksanakan tugas serta menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan rutin yang menjadi Wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan Kewenangan lintas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilaksanakan melalui kerja sama antar Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang terlibat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penjabaran lebih lanjut mengenai kriteria penyelenggara pemerintahan dapat dilihat dari ketentuan Undang-undang No 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dan Undang-undang No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dimana yang dimaksud pihak penyelenggara negara meliputi :

Pasal 2 Undang-undang No 28 Tahun 1999, Pejabat Negara meliputi :¹¹⁸

1. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;

¹¹⁸ Lihat Pasal 2 Undang-undang No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 122 Undang-undang No 5 Tahun 2014, Pejabat Negara terdiri dari:¹¹⁹

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
4. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
5. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim *ad hoc*;
6. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Mahkamah Konstitusi;
7. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
8. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Komisi Yudisial;
9. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi;
10. Menteri dan jabatan setingkat menteri;
11. Kepada perwakilan RI diluar negeri yang berkedudukan sebagai duta besar luar biasa dan berkuasa penuh;
12. Gubernur dan Wakil gubernur;
13. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Walikota; dan
14. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.

Para pejabat atau penyelenggara negara dan pemerintahan tersebut dalam menjalankan tugas serta kewenangannya memiliki kedudukan hukum tersendiri yang berbeda dengan subyek hukum pada umumnya, sehingga terhadap mereka diberlakukan hukum tersendiri (*sui generis*) ketika melakukan perbuatan-perbuatan hukum dibidang publik, salah satunya hukum administrasi negara.¹²⁰

¹¹⁹ Lihat Pasal 122 Undang-undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

¹²⁰ Ridwan, *Persinggungan Antar Bidang Hukum Dalam Perkara Korupsi*, (Yogyakarta : UII Press, 2016), 54.

C. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-undang Administrasi Pemerintahan

Politik hukum pembentukan Undang-undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) maka hakikat dan tujuan dibentuknya UUAP adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat dan pejabat pemerintahan serta sebagai upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dengan berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karenanya UUAP ini kemudian dijadikan landasan hukum bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan suatu keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Lahirnya UUAP membawa spirit yang mendorong terwujudnya sistem administrasi yang lebih baik dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Adapun kompetensi yang dimiliki oleh Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-undang Administrasi Pemerintahan sebagai berikut:

a) Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-undang Administrasi

Pemerintahan

Pengetian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 7 UUAP disebutkan bahwa keputusan administrasi pemerintahan yang disebut juga keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut keputusan adalah ketetapan tertulis yang

dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹²¹ Ketentuan tersebut kemudian dipertegas melalui ketentuan peralihan Pasal 87 bahwa KTUN haruslah dimaknai sebagai :

- Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- Bersifat final dalam arti yang lebih luas;
- Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Pertama, Pengaturan mengenai penetapan tertulis sebagai unsur pertama dalam Keputusan Tata Usaha Negara oleh UUAP direvitalisasi menjadi bentuk yang tidak hanya sekedar penetapan tertulis saja. Namun juga dimaknai dalam tindakan faktual meskipun tidak dalam bentuk tertulis. Menurut UUAP setiap tindakan faktual yang dilakukan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara bisa saja menimbulkan akibat hukum berupa kerugian bagi warga masyarakat, sehingga tidak hanya Keputusan Tata Usaha Negara saja yang dapat dilakukan gugatan, melainkan juga termasuk setiap tindakan yang dilakukan dalam rangka persiapan, pembuatan, pemenuhan Keputusan Tata Usaha Negara juga dapat digugat.

Kedua, Unsur mengenai tindakan hukum Tata Usaha Negara. Kegiatan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dan/atau melakukan tindakan yang diatur dalam UUAP merupakan tindakan hukum, sedangkan tindakan hukum Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara merupakan

¹²¹ Pasal 1 angka 7 Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam hukum administrasi.

Pasal 1 angka 8 UUAP menyebutkan 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. Dengan demikian tindakan hukum Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara memiliki unsur:

1. Tindakan dilakukan oleh aparatur pemerintahan
2. Tindakan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan
3. Tindakan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang Hukum Administrasi Negara
4. Tindakan dilakukan dalam rangka kepentingan umum, dan
5. Tindakan berdasarkan norma serta wewenang yang dimiliki

Dalam Konteks Hukum Administrasi Negara, Perbuatan atau tindakan dapat diklasifikasikan menjadi tiga bagian diantaranya:¹²²

1. Melakukan perbuatan materil (*Materiele Daad*);
2. Mengeluarkan Peraturan (*Regeling*);
3. Mengeluarkan keputusan/ketetapan (*beschikking*)

¹²² Kartika Widya Utama, "Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang Bersifat Fiktif Positif", *Jurnal Notaris*, 8, no. 2 (2008), 145.

Berdasarkan klasifikasi di atas perbuatan pemerintah yang dapat dijadikan objek sengketa di PTUN berdasarkan UUAP hanya perbuatan pemerintah sepanjang berkaitan dengan kegiatan mengeluarkan keputusan atau ketetapan (*beschikking*). Dan perbuatan materil (*Materiele Daad*) sebagai konsekuensi dimasukkannya tindakan faktual sebagai pengertian dari Keputusan Tata Usaha Negara.

Ketiga, Unsur menimbulkan akibat hukum. Dalam perspektif UUAP tindakan pemerintah tidaklah cukup dengan melihat unsur kehendak dari suatu Badan/Pejabat Tata Usaha Negara namun yang harus dicermati adalah kondisi objektif akibat adanya tindakan pemerintahan. Misalnya dalam hal ini tindakan faktual yang secara obyektif menimbulkan kerugian masyarakat. Selain itu menurut UUAP Keputusan Tata Usaha Negara tidak hanya Keputusan yang telah menimbulkan akibat hukum, melainkan Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum sehingga dapat dijadikan objek sengketa di PTUN.

Keempat, Unsur final dalam arti luas, bahwa dalam UUAP menyatakan bahwa sifat final suatu Keputusan Tata Usaha Negara diartikan lebih luas yaitu termasuk keputusan yang diambil alih oleh atasan pejabat yang berwenang.

Berdasarkan ketentuan peralihan dalam Pasal 87 ini maka terdapat perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara yang ada dalam UU PTUN salah satunya berkenaan dengan sifat KTUN yang awalnya harus

bersifat kongkret, individual, dan final dan kesemuanya bersifat kumulatif, maka setelah berlakunya UUAP tidak harus bersifat kongkret, individual dan final, lagi karna berdasarkan Pasal 87 disebutkan final dalam arti yang luas. Selanjutnya, KTUN didalam UUAP tidak hanya dimaknai sebagai suatu keputusan namun juga termasuk tindakan faktual. Artinya bahwa dalam UUAP ini menyetarakan istilah Keputusan dengan Tindakan.

Ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan ini tidak hanya mencakup bidang eksekutif saja melainkan juga pemerintahan dalam arti luas yang juga mencakup legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya sehingga keputusan yang dapat dilakukan gugatan ke PTUN tidak hanya keputusan yang dikeluarkan oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota dan pejabat diranah eksekutif tetapi juga termasuk keputusan yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau Keputusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dalam ruang lingkup tindakan administrasi pemerintahan.

b) Penyelesaian Sengketa Setelah Menempuh Upaya Administrasi

Berdasarkan Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

Penyelesaian sengketa melalui upaya administratif ini dilakukan dalam rangka melindungi hak masyarakat dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, maka diperlukan satu mekanisme pengaduan bagi warga msyarakat yang memandang bahwa keputusan dan/atau tindakan Badan dan/atau Pejabat pemerintahan merugikan hak-

hak dirinya. Mekanisme pengaduan tersebut dalam UUAP disebut Upaya Administratif.

Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan yang merugikan. Upaya Administrasi sendiri dibagi kedalam dua kategori yakni Keberatan dan Banding Administratif.

Penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui Upaya Administrasi tentunya berbeda dengan penyelesaian sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Peradilan Tata Usaha Negara Penyelesaian Sengketa dilakukan pengujian dari segi penerapan hukumnya saja apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku atau telah melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Penyelesaian sengketa melalui Upaya Administrasi dilakukan dengan menguji dari segi penerapan hukumnya ataupun dari kebijaksanaan instansi yang memutus dan dilaksanakan pengujian secara komprehensif baik dilihat dari segi legalitas dan aspek oportunitasnya sehingga dilakukan dengan konsep musyawarah.¹²³ Adapun pengaturan mengenai Upaya Administrasi dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan tercantum dalam Pasal 75 UU No. 30 Tahun 2014 yang berbunyi:¹²⁴

¹²³Soemaryono, *Tuntutan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: PT. Pramedya Pustaka, 1999), 5.

¹²⁴ Lihat Pasal 75 Undang-Undnag No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

- 1) Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintah atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau Tindakan.
- 2) Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. Keberatan; dan
 - b. Banding.
- 3) Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menunda pelaksanaan keputusan dan/atau Tindakan, kecuali:
 - a. Ditentukan lain dalam undang-undang; dan
 - b. Menimbulkan kerugian yang lebih besar.
- 4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib segera menyelesaikan Upaya Administratif yang berpotensi membebani keuangan negara.
- 5) Pengajuan Upaya Administratif tidak dibebani biaya.

Selanjutnya diperjelas dalam Pasal 76 ayat (3) yang menyatakan bahwa:

“Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan”

Maksud Pengadilan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 angka 18 menyatakan bahwa:

“Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara”.

Jaminan hak warga negara dan kewajiban dari penyelenggara pemerintahan yang terkandung dalam Upaya Administrasi sebagaimana ketentuan Pasal 75 merupakan salah satu jaminan hak warga negara untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam penjelasan UUAP, bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Obyek dari Upaya Administrasi adalah keputusan atau tindakan pejabat pemerintahan. Sehingga pejabat pemerintahan harus

berhati-hati dalam membuat suatu keputusan karena dapat di uji melalui Upaya Administrasi dan Upaya Hukum di Pengadilan.

Ketentuan mengenai Upaya Administrasi merupakan suatu langkah progresif dari UUAP, karena Upaya Administrasi menjadikan keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan bisa di uji sehingga membawa kosekuensi keputusan menjadi tidak sah/batal/dapat dibatalkan sebagaimana Pasal 56.

c) Permohonan Keputusan Fiktif Positif Berdasarkan Undang-undang Administrasi Pemerintahan

Materi yang diatur dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan adalah mengenai fiktif Positif. Fiktif positif adalah suatu konsep tentang relasi dan komunikasi antara warga masyarakat dengan pemerintahan dimana jika pemerintah tidak merespon permohonan dari warga masyarakat dalam jangka waktu tertentu yang telah ditetapkan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan dan harus diikuti dengan penetapan keputusan paling lama 5 (lima) hari kerja dan jika Badan atau Pejabat terkait tidak mengeluarkan penetapan keputusan maka warga masyarakat dapat meminta penetapan ke Pengadilan bahwa permohonannya dianggap dikabulkan secara hukum.

Penggunaan fiktif positif merupakan trobosan dalam UUAP untuk menggeser paradigma fiktif negatif dalam Undang-undang PTUN. Untuk memastikan penggunaan fiktif positif ini dapat diterapkan atau dilaksanakan dengan baik, maka UUAP telah menyiapkan beberapa

instrumen diantaranya prosedur yang jelas, adanya batas maximal waktu mekanisme penetapan pengadilan dan sanksi bagi pejabat yang tidak melaksanakannya.¹²⁵

Eko Prasajo menyatakan bahwa Fiktif Positif ini bertujuan untuk mendorong pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang baik terhadap warga masyarakat. Pemerintah diwajibkan secara hukum untuk memberikan respon terhadap permohonan yang dilakukan oleh warga masyarakat atau suatu keputusan atau tindakan tertentu.¹²⁶ Adapun ketentuan mengenai Fiktif Positif ini termuat dalam Pasal 53 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi:¹²⁷

- 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 Pemerintah wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- 3) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.
- 4) Permohonan mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- 5) Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.

¹²⁵ Bagus Teguh Santoso, “Keputusan Fiktif Positif Sebagai Bentuk Reformasi Birokrasi Berdasarkan Prinsip Good Governance”, *Jurnal Hukum Peratun* 1, no. 1 (2018), 119-144.

¹²⁶ Azza Azka Norra, “Pertentangan Norma Fiktif Negatif dan Fiktif Positif serta Konstektualitasnya Menurut Undang-undang Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Hukum Peratun* 3, no. 2 (2020), 146.

¹²⁷ Lihat Pasal 53 Undang-Undnag No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

- 6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan pengadilan ditetapkan.

Penjelasan pasal diatas dapat disimpulkan bahwa tindakan diam pemerintah terhadap permohonan yang diajukan dan apabila telah melampaui batas waktu sesuai ketentuan perundang-undangan maka permohonan tersebut dinyatakan dikabulkan secara hukum.

Keputusan fiktif positif ini, pemohon tidak secara otomatis memperoleh hasil permohonannya, akan tetapi harus terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara, sebagaimana ketentuan pada Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan selanjutnya disingkat Perma 8 Tahun 2017.

PTUN wajib memutuskan permohonan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan. Putusan PTUN bersifat final dan mengikat, dan tidak ada upaya hukum lainnya. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha negara paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan pengadilan ditetapkan.

Lahirnya keputusan fiktif positif tidak lepas dari perubahan paradigma pelayanan publik yang mengharuskan badan atau pejabat pemerintah lebih responsif terhadap permohonan masyarakat. Salah satu

keinginan dasar dan arah politik hukum dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan adalah meningkatnya kualitas penyelenggaraan pemerintahan.¹²⁸

d). Kewenangan Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang

Konsep penyalahgunaan wewenang adalah konsep yang berasal dari *Counseil d'Etat* di Prancis yang bermakna pemerintah menggunakan wewenang sesuai dengan tujuan dalam Undang-undang serta melakukan tindakan sesuai tujuan. Pemerintah tidak boleh menggunakan wewenang untuk tujuan lain diluar apa yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang.¹²⁹

Konsep penyalahgunaan wewenang mengandung arti penyalahgunaan wewenang oleh pejabat yang menyimpang dari ketentuan dalam Undang-Undang. Penyalahgunaan wewenang ini dapat terjadi karena:

1. Menggunakan wewenang untuk kepentingan pribadi
2. Menggunakan wewenang yang bertentangan dengan Undang-Undang yang memuat dasar hukum wewenang yang diberikan
3. Menjalankan wewenang untuk tujuan lain dari yang dikehendaki oleh Undang-Undang.¹³⁰

¹²⁸ Ibid, 17.

¹²⁹ Ridwan HR, *Persinggungan antar bidang hukum dalam perkara korupsi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2016), 13.

¹³⁰ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: UGM Press, 2011), 44.

UUAP memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan. Ketentuan ini diatur dalam pasal 21 UUAP, yang secara lengkap berbunyi :

- (1) Pengadilan berwenang, menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan;
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan;
- (3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari sejak permohonan diajukan;
- (4) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara;
- (5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan;
- (6) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

UUAP memperluas dan membedakan 3 (tiga) bentuk penyalahgunaan wewenang sebagaimana tertuang dalam pasal 17 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang;
- (2) Larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
 - a. Larangan melampaui wewenang;
 - b. Larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau
 - c. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Kriteria dari melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang diatur lebih lanjut didalam pasal 18 sebagai berikut :

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan :
 - a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang ;
 - b. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau
 - c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan :
 - a. Diluar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan;
 - b. Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.
- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan :
 - a. Tanpa dasar kewenangan; dan/atau
 - b. Bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, selanjutnya disebut Perma 4 Tahun 2015, mengatur pihak dalam permohonan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah¹³¹ dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat

¹³¹ Ketentuan mengenai Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) ini diatur dalam Pasal 20 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pemerintahan dinyatakan ada atau tidak unsur penyalahgunaan wewenang.¹³²

Paulus Efendi Lotulung mengatakan bahwa pemberian hak gugat bagi pejabat merupakan pengejawantahan dari prinsip *equality before the law* yang menunjukkan asas persamaan kedudukan bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara. Dengan demikian, asas persamaan hukum berlaku, baik sebagai penggugat yang mengajukan gugatan di Pengadilan maupun sebagai tergugat yang dikenakan suatu gugatan di Pengadilan. Dengan kata lain, pejabat bisa berkedudukan sebagai Penggugat atau Tergugat di forum pengadilan. Dalam konstruksi hukum Pasal 21 UUAP, maka pejabat pemerintahan dapat berkedudukan sebagai pemohon maupun termohon.¹³³

Pemahaman secara utuh dan sistematis mengenai ketentuan dalam Pasal 21, maka hak Badan atau Pejabat Pemerintahan yang tertuang dalam pasal 21 UUAP tidak bisa dilepaskan dari ketentuan Pasal 20 UUAP. Secara lengkap bunyi pasal ini menyebutkan :

- (1) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah;
- (2) Hasil pengawasan aparat pengawasan intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :
 - a. Tidak terdapat kesalahan;
 - b. Terdapat kesalahan administratif; atau

¹³² Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung RI No. 4 Tahun 2015 *Tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang*.

¹³³ Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis*,.53-54

- c. Terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara;
- (3) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - (4) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkan hasil pengawasan;
 - (5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang;
 - (6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Ketentuan pasal 20 UUAP diatas, maka pada prinsipnya hak untuk mengajukan permohonan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang hanya diberikan kepada Badan atau Pejabat Pemerintahan yang sudah diperiksa atau dilakukan pengawasan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah, selanjutnya disingkat APIP, dimana hasil pengawasan APIP menyatakan terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Berdasarkan penjelasan diatas apabila diurai, maka unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh Badan atau Pejabat yang mengajukan permohonan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang adalah :

1. Badan atau Pejabat Pemerintahan;

2. Sudah diperiksa atau dilakukan pengawasan oleh APIP
3. Hasil pengawasan APIP menyatakan terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara;
4. Terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Konsekuensi-konsekuensi dari 4 (empat) kriteria tersebut antara lain :

- a. Jika ada Badan atau Pejabat Pemerintahan diluar dari 4 (empat) kriteria tersebut diatas mengajukan permohonan, haruslah dinyatakan tidak diterima;
- b. Jika pemeriksaan APIP menyatakan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang, maka pihak lain termasuk penyidik harus menghormatinya. Jika pihak lain termasuk penyidik tetap mempersoalkan keputusan dan/atau tindakan pejabat atau badan yang sudah diperiksa oleh APIP, maka APIP sebagai pihak yang telah melakukan pengawasan dan pemeriksaan harus “membela” pejabat atau badan yang sudah diperiksa demi mempertanggungjawabkan hasil pemeriksaannya;
- c. Jika hasil pemeriksaan APIP menyatakan ada unsur penyalahgunaan wewenang, maka pejabat atau badan harus diberi kesempatan terlebih dahulu untuk menguji ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang di forum Pengadilan Tata Usaha Negara.

Zudan Arif Fakrullah mengatakan dalam hal putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap menyatakan tidak

ada penyalahgunaan wewenang, maka pejabat tersebut tidak dapat diperiksa dalam konteks hukum pidana, perdata, maupun administrasi. Sedangkan apabila hakim PTUN dalam putusannya menyatakan pejabat tersebut terbukti menyalahgunakan wewenang maka terbukalah pintu bagi aparat penegak hukum untuk membawanya ke ranah pidana maupun ke ranah hukum lainnya.¹³⁴

Langkah selanjutnya oleh karena subyek pemohon sudah jelas yaitu badan atau pejabat pemerintahan yang sudah diperiksa atau dilakukan pengawasan oleh APIP, maka obyek sengketa dalam permohonan sesuai dengan Pasal 21 UUAP adalah hasil pengawasan APIP.

Ketentuan tentang kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang mengandung stigma negatif karena dianggap menghambat agenda pemberantasan korupsi serta dianggap mencabut kewenangan yang dimiliki penyidik untuk melakukan penyidikan dalam rangka mengetahui apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh seorang tersangka selaku Pejabat Pemerintahan seharusnya diuji terlebih dahulu di Pengadilan Tata Usaha Negara.

¹³⁴ Tri Cahya Indra Permana, "Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-undang Adminitrasi Pemerintahan ditinjau dari segi *access to justice*", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4 no. 3 (2015), 419-442.

Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk melakukan penilaian terhadap unsur penyalahgunaan wewenang termasuk juga penilaian terhadap Diskresi. Diskresi atau *freies ermessen* itu sendiri diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang, atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*)¹³⁵. *freies ermessen* ini digunakan terutama karena : *pertama*, kondisi darurat yang tidak mungkin menetapkan peraturan tertulis, *kedua*, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya, *ketiga*, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir.¹³⁶ Sedangkan menurut Bagir Manan ciri-ciri dari peraturan kebijakan adalah :

1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diperlakukan pada peraturan kebijakan;
3. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut;
4. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan;
5. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan kepada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik;

¹³⁵ Bachsan Mustofa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, dalam Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta : UII Press, 2009), 81.

¹³⁶ Ibid

6. Dalam praktek diberi format berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dijumpai dalam aturan.¹³⁷

Bagir Manan mengemukakan bahwa batasan terhadap pelaksanaan diskresi adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik, jika suatu kebijakan sesuai dengan asas-asas ini maka ia dapat terus dilanjutkan namun jika tidak, kebijakan itu dapat dibatalkan. Jadi berdasarkan *freies ermessen* ini pemerintah dapat mengeluarkan berbagai kebijakan baik dalam bentuk peraturan-praturan, pengumuman-pengumuman, pedoman-pedoman, surat edaran, instruksi, dan lain sebagainya¹³⁸. Philipus M. Hadjon menambahkan bahwa *freies ermessen* harus dituangkan dalam bentuk tertulis agar menjadi peraturan kebijakan.¹³⁹

Ketentuan mengenai diskresi diatur didalam Pasal 22 UUAP. Disebutkan bahwa penggunaan diskresi ditujukan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; mengisi kekosongan hukum; memberika kepastian hukum; dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Ketentuan mengenai diskresi ini mencakup dua hal sekaligus, yaitu prosedur penggunaan diskresi oleh pejabat negara serta pengujian diskresi jika ada masyarakat yang merasa hak-haknya dilanggar atas pelaksanaan suatu diskresi.

¹³⁷ Bagir Manan, *Peraturan Kebijaksanaan*, dalam Ridwan HR, 85.

¹³⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan pertama, (Yogyakarta : UII Press, 2009), 100.

¹³⁹ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta : UGM Press, 1993),152 .

Kewenangan pemerintah dalam kaitannya dengan diskresi ini terdapat dilema, disatu sisi diskresi dan peraturan kebijakan merupakan kekuasaan dan instrumen penyelenggaraan pemerintahan yang sangat diperlukan bahkan disebut “*discretion ia a heart of agency power*” untuk terselenggaranya tugas-tugas pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan terhadap warganegara secara efektif dan efisien. Namun disisi lain, diskresi dan peraturan kebijakan telah menimbulkan kecurigaan, kekhawatiran, dan dianggap sebagai *a ruthless master*. Diskresi ibarat pedang bermata dua, dapat digunakan untuk kebaikan dan kemaslahatan maupun keburukan dan kesewenang-wenangan.¹⁴⁰

Diskresi yang dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara dan dibatalkan oleh Pengadilan adalah diskresi yang dikategorikan melampaui wewenang, dikategorikan mencampuradukkan wewenang dan dikategorikan tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang. Ketiga kategori diskresi ini yang menurut Pasal 30, 31 dan 32 menjadi tidak sah atau dapat dibatalkan.

¹⁴⁰ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintahan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2014), 100.

BAB IV

Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan

A. Analisis Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan

Disahkannya Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan sebagai upaya memperluas perlindungan hukum bagi masyarakat agar tidak menjadi objek kesewenang-wenangan pemerintah pada praktiknya telah menimbulkan perluasan kompetensi yang pada muaranya terjadi *overlapping* kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang PTUN dan UUAP.

Terjadinya *overlapping* kompetensi PTUN sebagaimana diatur dalam UU PTUN dan UUAP dikarenakan pembentukan UUAP tidak memperhatikan tata cara dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 yang telah diubah oleh Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Akibatnya keberadaan UUAP tidak sesuai mengenai jenis, materi muatan, dan kejelasan rumusan dengan UU PTUN yang mengakibatkan timbulnya ambiguitas dalam penegakan hukum administrasi melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Perluasan kompetensi ini tentu membawa implikasi terhadap hukum materiil dan hukum formil dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara, mengingat sebenarnya UU PTUN belum mengakomodir dan belum mengatur

seluruh perluasan dan perubahan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara akibat dikeluarkannya UUAP sebagai hukum materiil penyelenggaraan Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun bentuk perluasan dan perubahan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara yang menunjukkan terjadinya overlapping antara lain :

1. Perluasan Makna terhadap Keputusan Tata Usaha Negara

Lahirnya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan pada tanggal 17 oktober 2014 ini menjadi landasan yuridis atas perluasan kewenangan yang diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁴¹ Dalam Undang-undang No 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-undang No 9 Tahun 2004 dan dirubah kembali melalui Undang-undang No 51 Tahun 2009 dalam Pasal 1 angka 9 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara ialah:

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat kongkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Pasal diatas dapat dilihat bahwa terdapat tujuh unsur bahwa suatu Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dapat menjadi objek sengketa di PTUN apabila memenuhi unsur berikut secara kumulatif:

1. Penetapan Tertulis

¹⁴¹ Umar Dhani, Putusan Pengadilan Non-Axecutable: Proses dan Dinamika dalam Konteks PTUN, (Yogyakarta: Genta Press, 2015), 1.

2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN
3. Berisi Tindakan Hukum TUN
4. Bersifat Konkret
5. Individual
6. Final, dan
7. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Sebagaimana yang telah dipaparkan pada bagian penjelasan umum

Pasal 1 angka 3 sebagai berikut:¹⁴²

Istilah “penetapan tertulis” terutama menunjuk pada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya.

Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan dari segi pembuktian. Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini apabila sudah jelas:

- a. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya;
- b. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
- c. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat di pusat atau daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.

Tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah 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.

Bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan, umpamanya keputusan mengenai izin usaha si A dan pemberhentian si B sebagai pegawai negeri.

¹⁴² Lihat Penjelasan Umum Pasal 1 angka 9 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

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.

Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak dan kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Umpamanya, keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

Sedangkan dalam Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-undang No. 30

Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa:¹⁴³

Pasal 1 Angka 7 “Keputusan Administrasi Pemerintah yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pasal 1 angka 8 “Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintah atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.”

Pengertian KTUN tersebut selanjutnya diperjelas oleh Pasal 87 mengenai perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara dalam UUAP yang berbunyi:

Dengan berlakunya Undang-undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;

¹⁴³ Lihat Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

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

Untuk dapat memudahkan dalam melihat perbedaan unsur dari makna Keputusan Tata Usaha Negara dalam UU PTUN dengan UUAP dapat disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 1. Perbandingan Unsur Makna KTUN¹⁴⁴

Unsur-Unsur KTUN Berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009	Unsur-Unsur KTUN Berdasarkan Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014
a. Penetapan tertulis	a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual
b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (dalam ranah eksekutif saja)	b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudisial dan penyelenggaraan Negara lainnya
c. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara	c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB
d. Bersifat Kongkret, individual, dan final	d. Bersifat final dalam arti lebih luas
e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata	e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dan/atau f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat

Maksud dari Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 adalah keharusan untuk memaknai suatu Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana

¹⁴⁴ Yodi Martono, *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, (Jakarta: Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti, 2016).

ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 menjadi seperti yang termuat dalam Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2004.

Ketentuan dalam pasal 87 ini, maka terdapat beberapa catatan terkait pemaknaan Keputusan Tata Usaha Negara diantaranya : *pertama*, jika sebelumnya keputusan selalu dikaitkan dengan sifatnya yang kongkret, individual, dan final dimana keputusan yang tidak mencakup 3 hal tersebut secara kumulatif maka tidak dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan ini tidak lagi harus mencakup ketiga sifat tersebut karena dalam pasal tersebut disebutkan final dalam arti luas”

Kedua, Administrasi Pemerintahan tidak dimaknai hanya sebatas keputusan seperti halnya dalam UU PTUN, namun termasuk juga tindakan faktual. Artinya UU Administrasi Pemerintahan ini menyetarakan istilah keputusan dengan tindakan. Tindakan faktual ini merupakan istilah baru yang belum dikenal dalam Undang-undang sebelumnya. Selain itu, Pengadilan Tata Usaha Negara juga menangani objek berupa tindakan administrasi pemerintahan (Pasal 1 angka 8 UU Administrasi Pemerintahan) yang semula diuji oleh pengadilan dilingkungan peradilan umum melalui Perbuatan Melawan Hukum oleh Pejabat (PMHP) menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata dan bahkan dalam pasal 85 UU Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa pengajuan gugatan sengketa administrasi pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum

tapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-undang ini dialihkan dan diselesaikan oleh PTUN.

Ketiga, ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan yang tidak hanya mencakup bidang eksekutif saja, melainkan pemerintahan dalam arti yang luas, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ketentuan ini secara nyata dicantumkan dalam pasal 4 yang berbunyi : ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan dalam Undang-undang ini meliputi semua aktifitas badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga ekektif, legislatif, dan yudikatif dan lembaga negara lainnya yang menjalankan fungsi pemerintahan. Dengan demikian, pada saat ini keputusan yang digugat ke PTUN tidak hanya keputusan dalam ruang lingkup eksekutif seperti, keputusan Presiden, Gubernur, bupati atau walikota seperti yang selama ini berlangsung. Namun juga termasuk keputusan ketua DPR dan keputusan ketua Mahkamah Agung dan/atau ketua Mahkamah Konstitusi.

2. Penyelesaian Sengketa Setelah Menempuh Upaya Administratif

Upaya administratif yang diatur dalam Undang-undang PTUN dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan secara prinsip sama yaitu keberatan dan banding administratif. *Addresat* pengajuan keberatan dan banding administratif juga sama yaitu keberatan diajukan kepada pejabat

yang menerbitkan keputusan sedangkan banding administratif diajukan kepada atasan pejabat yang menerbitkan keputusan atau instansi lain¹⁴⁵.

Namun proses menuju gugatan di dalam Undang-undang PTUN dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan terdapat perbedaan. Di dalam rezim Undang-undang PTUN, jika suatu penyelesaian sengketa mengharuskan dilakukannya Upaya Administratif, maka seluruh Upaya Administrasi tersebut harus ditempuh terlebih dahulu. Pengadilan hanya berwenang mengadili perkara tersebut jika Upaya Administratif yang tersedia telah ditempuh oleh masyarakat. Sedangkan didalam rezim Undang-undang Administrasi Pemerintahan pasal 75 ayat (1) menyebutkan “warga negara 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”.

Kata “dapat” pada pasal 75 ayat (1) Undang-undang Administrasi dimaknai seseorang boleh saja tidak menggunakan haknya untuk mengajukan upaya administratif dan langsung mengajukan gugatan tetap dibenarkan. dengan demikian pengadilan tidak dapat menyatakan gugatan tidak dapat diterima dengan alasan penggugat belum menempuh upaya administratif.¹⁴⁶

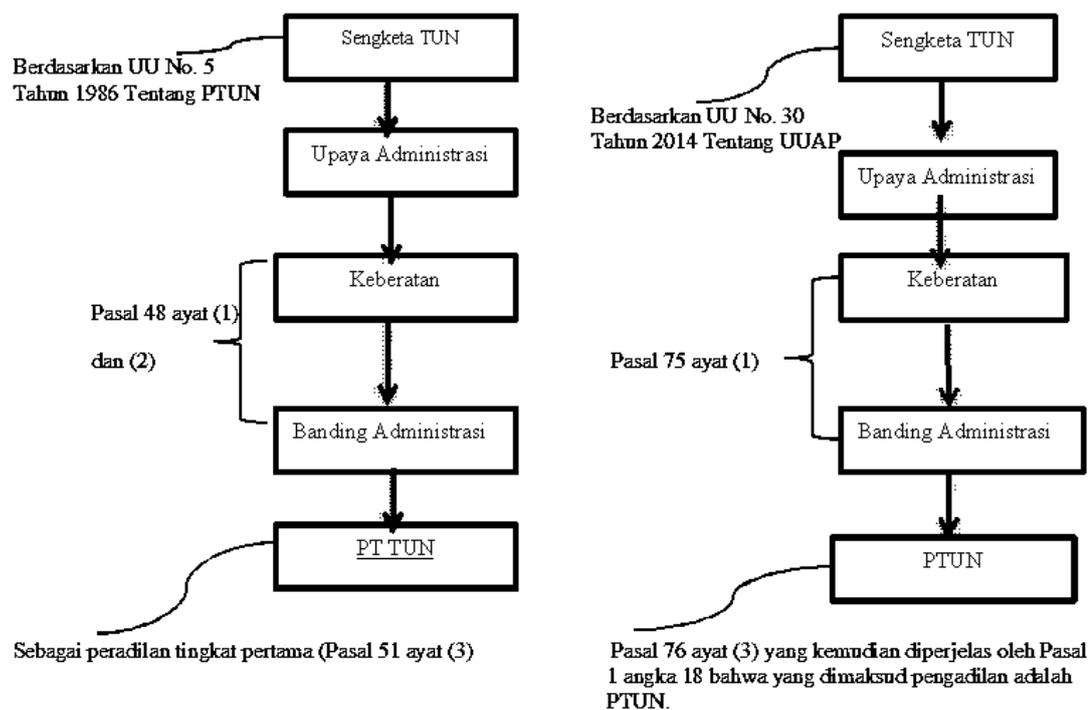
¹⁴⁵ Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Genta Press, 2016), 5.

¹⁴⁶ Satria Nugraha, “Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi di Indonesia”, *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* 8, no. (2016), 16.

Perbedaan prinsip lainnya adalah jika dalam Undang-undang PTUN akibat dari ketidakpuasan masyarakat atas penyelesaian banding administrasi maka mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN), berdasarkan pasal 51 ayat (3) Undang-undang PTUN yang menyebutkan, “Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan ditingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 48”. Sedangkan menurut Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang berwenang mengadili akibat upaya administratif ini adalah Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana dalam pasal 76 ayat (3) Undang-undang Administrasi Pemerintahan disebutkan “dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh atasan pejabat, warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan”. Pasal 1 angka 18 Undang-undang Administrasi Pemerintahan ini menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengadilan dalam Undang-undang ini adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kompetensi Absolut baru Pengadilan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Administrasi ini adalah menguji akibat upaya administrasi yang tidak setuju oleh masyarakat. Sementara sebelumnya adalah kompetensi Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara. Dengan demikian terdapat dua norma hukum yang mengatur Upaya Administratif dan terdapat dua pengadilan yaitu PT TUN sesuai Pasal 48 Undang-undang PTUN dan ke PTUN sesuai Pasal 76 ayat (3) UUAP.

Tabel 2. Perbandingan Upaya Administratif



3. Permohonan Keputusan Fiktif Positif

Terdapat perbedaan prinsipil antara Undang-undang PTUN dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan mengenai paradigma fiktif negatif dan fiktif positif. Pasal 3 Undang-undang PTUN mengatur mengenai keputusan fiktif negatif yaitu jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan sedangkan jangka waktu telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud. Akan tetapi menurut Pasal 53 Undang-undang Administrasi Pemerintahan mengatur apabila dalam batas waktu yang telah ditentukan, Badan atau

Pejabat Pemerintahan tidak mengeluarkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.

Keputusan fiktif positif ini, pemohon tidak secara otomatis memperoleh hasil permohonannya, akan tetapi harus terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan. Pengadilan Tata Usaha Negara wajib memutuskan permohonan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara bersifat final dan mengikat, tidak ada upaya hukum lainnya. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha negara paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan pengadilan ditetapkan.

Secara lengkap diatur didalam pasal 53 Undang-undang Administrasi Pemerintah:¹⁴⁷

- (1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;
- (3) Apabila dalam batas waktu sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohona tersebut dianggap dikabulkan secara hukum;

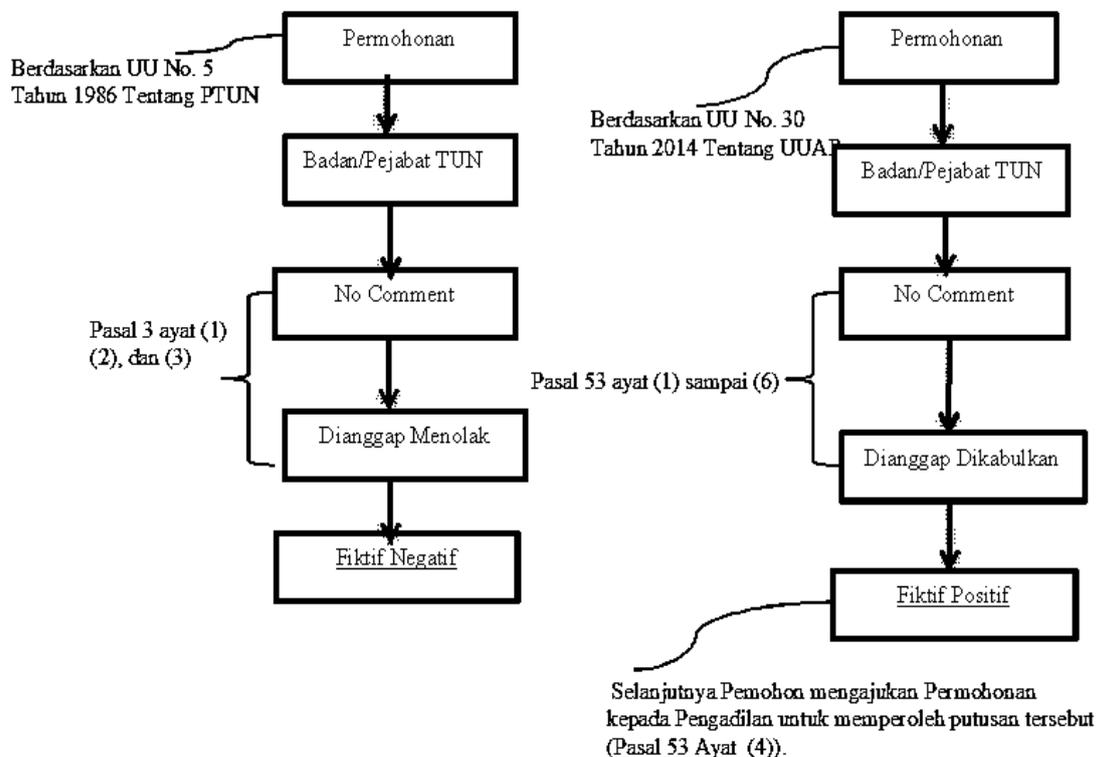
¹⁴⁷ Lihat pasal 53 Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah

- (4) Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3);
- (5) Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan;
- (6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

Lahirnya keputusan fiktif positif tidak lepas dari perubahan paradigma pelayanan publik yang mengharuskan badan atau pejabat pemerintah lebih responsif terhadap permohonan masyarakat. Salah satu keinginan dasar dan arah politik hukum dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan adalah meningkatnya kualitas penyelenggaraan pemerintahan.¹⁴⁸

Mekanisme tentang permohonan kepada pengadilan dalam hal permohonan dianggap dikabulkan secara hukum yang disebabkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan keputusan dan/atau tindakan telah diatur oleh Mahkamah Agung melalui Perma No. 5 Tahun 2015 tentang pedoman beracara untuk memperoleh putusan atas penerimaan permohonan guna mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan atau Pejabat Pemerintahan.

¹⁴⁸ Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Genta Press, 2016), 17.

Tabel 3: Perbandingan Keputusan Fiktif Positif

4. Kewenangan Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang

Secara normatif UUPA memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana diatur dalam pasal 21 UUPA. Akan tetapi konsep penyalahgunaan wewenang ini berbeda dengan penyalahgunaan dalam UU PTUN khususnya pasal 53 ayat (2) huruf b di mana Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan Keputusan menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.

Undang-undang Administrasi Pemerintahan memperluas dan membedakan 3 (tiga) bentuk penyalahgunaan wewenang sebagaimana pasal 17 diantaranya Larangan melampaui wewenang; Larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau Larangan bertindak sewenang-wenang. Dalam hal penyelesaian penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, Mahkamah Agung telah mengeluarkan Perma No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, yang mengatur pihak dalam permohonan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah¹⁴⁹ dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan dinyatakan ada atau tidak unsur penyalahgunaan wewenang.¹⁵⁰

Paulus Efendi Lotulung mengatakan bahwa pemberian hak gugat bagi pejabat merupakan pengejawantahan dari prinsip *equality before the law* yang menunjukkan asas persamaan kedudukan bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara. Dengan demikian, asas persamaan hukum berlaku, baik sebagai penggugat yang mengajukan gugatan di Pengadilan maupun sebagai tergugat yang dikenakan suatu gugatan di Pengadilan. Dengan kata lain, pejabat bisa berkedudukan sebagai Penggugat atau Tergugat di forum

¹⁴⁹ Ketentuan mengenai Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) ini diatur dalam Pasal 20 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁵⁰ Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung RI No. 4 Tahun 2015 *Tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang*.

pengadilan. Dalam konstruksi hukum pasal 21 Undang-undang Administrasi Pemerintahan, maka pejabat pemerintahan dapat berkedudukan sebagai pemohon maupun termohon.¹⁵¹

Pada prinsipnya hak untuk mengajukan permohonan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang hanya diberikan kepada Badan atau Pejabat Pemerintahan yang sudah diperiksa atau dilakukan pengawasan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dimana hasil pengawasan APIP menyatakan terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh Badan atau Pejabat yang mengajukan permohonan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang adalah :

1. Badan atau Pejabat Pemerintahan;
2. Sudah diperiksa atau dilakukan pengawasan oleh APIP
3. Hasil pengawasan APIP menyatakan terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara;
4. Terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Zudan Arif Fakrullah mengatakan dalam hal putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap menyatakan tidak ada penyalahgunaan wewenang, maka pejabat tersebut tidak dapat

¹⁵¹ Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Genta Press, 2016), 53-54

diperiksa dalam konteks hukum pidana, perdata, maupun administrasi. Sedangkan apabila hakim PTUN dalam putusannya menyatakan pejabat tersebut terbukti menyalahgunakan wewenang maka terbukalah pintu bagi aparat penegak hukum untuk membawanya ke ranah pidana maupun ke ranah hukum lainnya.

Ketentuan tentang kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang mengandung stigma negatif karena dianggap menghambat agenda pemberantasan korupsi serta dianggap mencabut kewenangan yang dimiliki penyidik untuk melakukan penyidikan dalam rangka mengetahui apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh seorang tersangka selaku Pejabat Pemerintahan yang mana menurut hal tersebut seharusnya menjadi objek untuk diuji terlebih dahulu di Peradilan Tata Usaha Negara.

kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk melakukan penilaian terhadap unsur penyalahgunaan wewenang termasuk juga penilaian terhadap Diskresi, sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang, atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*)¹⁵². *freies ermessen* ini digunakan terutama karena :
pertama, kondisi darurat yang tidak mungkin menetapkan peraturan

¹⁵² Bachsan Mustofa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, dalam Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2009), 81.

tertulis, *kedua*, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengatur, *ketiga*, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir.¹⁵³

Menurut Bagir Manan batasan terhadap pelaksanaan diskresi adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik, jika suatu kebijakan sesuai dengan asas-asas ini maka ia dapat terus dilanjutkan namun jika tidak, kebijakan itu dapat dibatalkan. Jadi berdasarkan *freies ermessen* ini pemerintah dapat mengeluarkan berbagai kebijakan baik dalam bentuk peraturan-praturan, pengumuman-pengumuman, pedoman-pedoman, surat edaran, instruksi, dan lain sebagainya¹⁵⁴. Philipus M. Hadjon menambahkan bahwa *freies ermessen* harus diatungkan dalam bentuk tertulis agar menjadi peraturan kebijakan.¹⁵⁵

Ketentuan mengenai diskresi diatur didalam Pasal 22 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang ditujukan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; mengisi kekosongan hukum; memberika kepastian hukum; dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Ketentuan mengenai diskresi ini mencakup dua hal sekaligus, yaitu prosedur penggunaan diskresi oleh pejabat negara serta pengujian diskresi jika ada masyarakat yang merasa hak-haknya dilanggar atas pelaksanaan suatu diskresi.

¹⁵³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2009), 100.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: UGM Press, 1993), 152.

Diskresi yang dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara dan dibatalkan oleh Pengadilan adalah diskresi yang dikategorikan melampaui wewenang, dikategorikan mencampuradukkan wewenang dan dikategorikan tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang. Ketiga kategori diskresi ini yang menurut Pasal 30,31, dan 32 menjadi tidak sah atau dapat dibatalkan.

Terjadinya *overlapping* kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara setelah berlakunya UUAP yang mengkonstruksikan UUAP sebagai hukum materil yang penegakannya menggunakan hukum formil PTUN disebabkan karena dalam pembentukan UUAP tidak terlalu memperhatikan teori pembentukan peraturan perundang-undangan, teori syarat materil dan syarat formil, serta teori harmonisasi hukum sebagai pijakan teoritis dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Urgensi penerapan teori perundang-undangan dalam pembentukan Undang-undang adalah untuk mencari kejelasan dari setiap pengertian dan konsep yang terdapat dalam suatu undang-undang. Hal ini sebagaimana yang telah disampaikan Burkhardth Krem bahwa proses kejelasan dan kejernihan makna dari suatu peraturan perundang-undangan dapat dipengaruhi oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut yang berdampak pada penerapan, penegakan, dan pemahaman akan substansi yang terkandung didalamnya. Setidaknya terdapat tiga landasan utama yang membentuk konstruksi suatu peraturan perundang-

undangan diantaranya berupa landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis.

Landasan filosofis memberikan arahan dan pedoman terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah mempertimbangkan pandangan hidup serta cita-cita hukum yang meliputi suasana kebatinan dan falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Suatu peraturan mengandung nilai filosofis apabila dalam perumusan norma-normanya mendapatkan justifikasi dari aspek filosofis.

Landasan Yuridis bertujuan untuk menentukan lembaga mana yang memiliki kewenangan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan tertentu berdasarkan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Validitas suatu peraturan perundang-undangan apabila ia memiliki legalitas atau dasar hukum dari peraturan yang lebih tinggi secara hirarki.

Landasan Sosiologis bertujuan untuk mencari alasan pembenar bahwa peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek yang sesuai dengan kesadaran masyarakat dan keyakinan umum agar ditaati oleh masyarakat, sehingga peraturan perundang-undangan dapat berlaku efektif dan dapat diterima ditengah-tengah masyarakat.

Loon F. Fuller mengemukakan bahwa salah satu penyebab kegagalan peraturan perundang-undangan diakibatkan adanya

pertentangan antara Undang-undang yang saling kontradiktif serta menimbulkan *overlapping* dalam penerapannya, baik secara vertikal maupun horizontal akibat tidak terakomodinya unsur landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada tataran inilah kehadiran Undang-undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah oleh Undang-undang No. 15 Tahun 2019 Tentang perubahan kedua Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagai suatu pedoman, arahan dan parameter serta landasan formil pembentukan peraturan perundang-undangan.

Undang-undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai landasan formil dimaksudkan untuk memberikan legitimasi prosedural terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan yang memenuhi syarat formil dan syarat materil. Adapun kualifikasi syarat formil meliputi tujuan yang jelas, organ/lembaga yang tepat, keadaan objektif yang menghendaki hadirnya Peraturan Perundang-Undangan dan dapat dilaksanakan. Sedangkan syarat materil termasuk diantaranya sistematika yang benar, dapat dikenali, perlakuan yang sama dalam hukum, kepastian hukum, serta pelaksanaan hukum sesuai keadaan individu. Dengan demikian terpenuhinya seluruh aspek konsepsi dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan tidak akan melahirkan *overlapping* antara satu Undang-undang dengan Undang-undang lainnya.

B. Analisis disharmonisasi Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara antara Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan

Munculnya disharmonisasi antara UU PTUN dan UUAP yang menyebabkan terjadinya *overlapping* kompetensi PTUN dalam penegakan sengketa Tata Usaha Negara sebagai akibat adanya perluasan dan penambahan kompetensi PTUN yang tidak diikuti perubahan UU PTUN sebagai hukum formilnya, maka hal tersebut menimbulkan ambiguitas yang mengarah pada ketidakpastian hukum dalam menjamin perlindungan kepada setiap warga negara. Pada titik inilah diperlukan suatu upaya untuk merealisasi keselarasan dan keserasian untuk menghasilkan peraturan yang harmonis. Menurut Gandhi harmonisasi hukum tidak hanya sebatas penyesuaian peraturan perundang-undangan namun lebih dari itu termasuk penyesuaian sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum yang berkepastian dan berkeadilan.

Harmonisasi seharusnya dilakukan secara sistemik sejak Undang-undang itu masih dalam tataran rancangan hingga pada tahap pengundangan yang bertujuan untuk memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah agar tersusun secara sistematis.

Harmonisasi sistem hukum adalah meletakkan pola pikir untuk mendasari penyusunan sistem hukum dalam rangka sistem hukum nasional

yang menurut Friedman harus mencakup 3 (tiga) unsur yaitu instrumen hukum, lembaga hukum dan budaya hukum. Selanjutnya Friedman mengatakan substansi hukum meliputi materi hukum yang diataranya di tuangkan dalam peraturan perundang-undangan. Struktur hukum menyangkut kelembagaan atau institusi pelaksana hukum, sedangkan kultur hukum menyangkut perilaku hukum masyarakat.

Overlapping kompetensi PTUN yang ditimbulkan oleh berlakunya UUAP perlu diselesaikan agar tidak menimbulkan ambiguitas dalam penerapannya melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan menggunakan teori preferensi hukum khususnya *lex posterior derogat legi priori* yang mengandung makna bahwa hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama. Teori preferensi hukum ini digunakan ketika harmonisasi hukum yang seharusnya dilakukan secara sistemik dari awal tidak dapat diterapkan sehingga menimbulkan akibat hukum disharmonisasi antar peraturan perundang-undangan.

UUAP secara eksplisit tidak mencabut atau mengubah UU PTUN sehingga ketentuan dalam UUAP yang berkaitan dengan kompetensi PTUN tetap dapat diterapkan sepanjang ketentuan tersebut tidak diatur didalam UUAP, apabila kompetensi PTUN yang diatur dalam UU PTUN tersebut ternyata juga diatur dalam UUAP, maka berdasarkan *lex posterior derogat legi priori* UU PTUN harus dikesampingkan dan menggunakan ketentuan dalam UUAP sebagai *lex posterior* agar tidak terjadi dualisme pengaturan terhadap obyek yang sama.

BAB V

Penutup

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas terkait dengan kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan mengalami perluasan dan penambahan kewenangan yang diberikan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara, adapun bentuk perluasan dan penambahan kompetensi PTUN pasca berlakunya UUAP diantaranya: Terjadinya perluasan kompetensi karena perubahan makna terhadap Keputusan Tata Usaha Negara, penambahan kompetensi untuk menyelesaikan sengketa setelah melalui upaya administrasi, penambahan kompetensi untuk menyelesaikan permohonan keputusan fiktif positif, penambahan kompetensi untuk melakukan penilaian ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang termasuk tindakan diskresi sehingga menimbulkan disharmonisasi antara UU PTUN dan UUAP.
2. Terjadinya disharmonisasi pengaturan antara UU PTUN dengan UUAP menyebabkan terjadinya *overlapping* kewenangan yang diberikan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Terjadinya *overlapping* kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara ini karena perluasan dan penambahan

kompetensi yang diberikan kepada PTUN oleh UUAP tidak diikuti oleh perubahan terhadap UU PTUN, sehingga menimbulkan ambiguitas dalam segi penerapannya. Pada titik inilah perlu dilakukan harmonisasi setiap peraturan yang akan dibentuk mulai dari tahap perancangan hingga pada tahap pengundangan. Namun *overlapping* kompetensi yang ditimbulkan oleh berlakunya UUAP ini perlu diselesaikan agar tidak menimbulkan ambiguitas dalam penerapannya dengan menerapkan teori preferensi hukum khususnya *lex posterior derogat legi priori* atau peraturan perundang-undangan yang baru kemudian mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lama.

B. Saran

Adapun saran yang ditawarkan sebagai solusi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menggunakan *asas lex posterior* selama UU PTUN belum dilakukan perubahan untuk menghindari *overlapping* kompetensi PTUN.
2. Merevisi UU PTUN dengan mengakomodir ketentuan-ketentuan dalam UUAP yang berkaitan dengan kompetensi PTUN.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

A. Hamid Attamimi, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia: Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Berbangsa dan Bermasyarakat*, Jakarta: BP7 Pusat, 1991.

Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Ali Abdullah, *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Kencana, 2015.

Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995.

Bachsan Mustofa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, dalam Ridwan HR, Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta : UII Press, 2009.

Backy Krisnayuda, *Pancasila dan Undang-Undang*, Jakarta: Prenadamedia Group, Cet ke -3, 2016.

Bernard Arif Sidharta, *Lex specialis derogat legi generalis: Makna dan penggunaannya*, Jakarta: Binus University, 2018.

Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, 2000

Djokosutono, *Bahan kuliah dihimpun oleh Harun al Rasid pada tahun 1959*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Dwi Putri Cahyawati, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Gramata Publishing, 2011..

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2015.

Irfan fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004.

Irvan mawardi, *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi*, Yogyakarta : Thafa media, t.t.

King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Yogyakarta: Thafa Media, 2017.

Laurance M. Friedman, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar* Cetakan Ke-1 Edisi ke-2, Jakarta: PT. Tata Nusa, 2001.

M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* , Bandung: Nusa Media, 2019.

M. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010.

M. Rasyad Rasyid, *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta : Mutiara Sumber Widya, 2000.

- M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, Cet. Ke-15, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta : Kanisius, 2007.
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Edisi Revisi, Purwokerto : STAIN Press, 2010.
- Muhammad Rakhmat, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: FH UNMA, 2014.
- Muhammad Tahir Azhary, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: Kencana PrenadaMedia Group, 2013.
- Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- , *Hukum Administras dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: UGM Press, 2011.
- , *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ke-8, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.
- , *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya : Bina Ilmu, 1987.

Pulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Terhadap Pemerintah*,
(Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012).

Purwadi Purbacaraka dan Soerjono Soekarto, *Peraturan perundang-undnagan dan Yurisprudensi*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, Cet, ke-3, 1989.

R Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, cetakan pertama,
Jakarta: Sinar grafika, 2007.

-----, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Kedua, Jakarta :
Sinar Grafika, 2010.

Randy E. Baernett, *Restoring the Lost Constitution: The Presumption of Liberty*,
(Princeton University Press, 2004, dalam Titik Triwulan Tutik, *Hukum
Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara
Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2011.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : UII Press, 2003.

-----, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintahan*, Yogyakarta : FH UII
Press, 2014.

-----, *Persinggungan Antar Bidang Hukum Dalam Perkara Korupsi*,
Yogyakarta : UII Press, 2016.

Ridwan Tjandra, *Teori Dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi*,
Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015..

- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Madju, 1998.
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 1997.
- Safitri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, Depok : Center for Law and Good Governace Studies FH UI, 2007.
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, cet. Ke-3, Yogyakarta: FH UII Press, 2011.
- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni,1989.
- Soemaryono, *Tuntutan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: PT. Pramedya Pustaka, 1999.
- Sorjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1982.
- Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung : Alumni ,1973.
- Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumni, 1994.
- Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Cetakan Ke-3, Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.

-----, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia (Berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2017.

Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta : Genta Press, 2016.

Umar Dhani, *Putusan Pengadilan Non-Axecutable: Proses dan Dinamika dalam Konteks PTUN*, Yogyakarta: Genta Press, 2015.

W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002.

W. Riawan Tjandra, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010.

Wicipto Setyadi, *Makalah dalam Diskusi Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta : BPHN, Kemenkumham, 2009.

Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer Lihat Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-undang No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-undang No. 8 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum

Undang-undang No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Mahkamah Agung RI No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

ARTIKEL

Azza Azka Norra, “Pertentangan Norma Fiktif Negatif dan Fiktif Positif serta Konstektualitasnya Menurut Undang-undang Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Hukum Peratun* 3, no. 2, 2020.

Bagus Teguh Santoso, “Keputusan Fiktif Positif Sebagai Bentuk Reformasi Birokrasi Berdasarkan Prinsip Good Governance”, *Jurnal Hukum Peratun* 1, no. 1, 2018.

Bram Mohammad Yasser, “Pengujian unsur penyalahgunaan wewenang pada Peradilan Tata Usaha Negara dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi”, *Tesis: Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas Padang*, 2018.

Kartika Widya Utama, “Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang Bersifat Fiktif Positif”, *Jurnal Notaris*, 8, no. 2, 2008.

Saajrach Basah yang dikutip oleh Hendrik Salmon dengan judul “Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik”, *Jurnal Sasi* 6, no. 4, 2010.

Sinta Agustina, “Implementasi asas *lex specialis derogat legi generalis* dalam sistem peradilan pidana”, *Jurnal masalah-masalah hukum*, 44, no. 4, 2018.

Soehartono, “Membangun Konstruksi Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara” *Disertasi: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta*, 2012.

Tri Cahya Indra Permana, “Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-undang Administrasi Pemerintahan ditinjau dari segi access to justice”, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4 no. 3, 2015

Yodi Martono Wahyunadi, “Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, *Disertasi: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta*, 2016.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A