

DINAMIKA KOMPETENSI ABSOLUT PENGADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Dr. Iza Rumesten RS.¹, Henny Yuningsih², Neisa A. Adisti³,
Rizka Nurliyantika⁴, Taufani Yunithia Putri⁵,
Desia Rahmah Banjarani⁶

¹Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
Email: izarumesten@gmail.com

²Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

³Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

⁴Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

⁵Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

⁶Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

DOI: <https://doi.org/10.55292/2xbe9e15>

Abstrak

Diterbitkannya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan membawa perubahan yang besar bagi Lembaga PTUN di Indonesia. Perubahan itu terutama berkaitan dengan adanya perubahan kompetensi absolut dari PTUN yang sebelumnya dalam UU No. 5 Tahun 1986, PTUN hanya berwenang mengadili KTUN sebagai objek sengketa di PTUN. Setelah diterbitkannya UU No. 30 Tahun 2014 kewenangan PTUN menjadi berubah, dan dinamika perubahan itu menimbulkan persoalan hukum dalam penerapannya. Adapun permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah 1). Bagaimana dinamika kompetensi absolut PTUN pasca diterbitkannya UU AP 30/2014? 2). Apa akibat hukum terjadinya dinamika kompetensi absolut PTUN pasca diterbitkannya UU AP 30/2014? Metode penelitian



@ 2023 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

yang dalam penelitian adalah normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Adapun Teknik analisis yang digunakan adalah yuridis kualitatif. Berdasarkan penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa 1). Dinamika kompetensi absolut PTUN pasca diterbitkannya UU AP 30/2014 meliputi a. kewenangan penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat TUN di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d. Bersifat final dalam arti lebih luas; e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat. 2) Akibat hukum dinamika kompetensi absolut PTUN yang diatur dalam UU AP 30/2014 adalah adanya perluasan kompetensi absolut PTUN menyangkut objek sengketa: a. Produk hukum pemerintahan yang berupa tindakan administrasi pemerintahan/tindakan faktual pejabat TUN; b. Keputusan Administratif pemerintah yang berbentuk Keputusan Elektronik; c. Pengujian tentang ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan KTUN; d. Keputusan Fiktif Positif.

Kata kunci: *Dinamika, kompetensi absolut, PTUN, Administrasi, Pemerintahan.*

Latar Belakang

Julius Stahl sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon¹ mengatakan bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh sebuah negara (*eropa continental*) untuk dapat dikatakan sebagai negara hukum adalah: 1. Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; 2. Adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; 3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan 4. Adanya peradilan administrasi dalam perselisihan.

¹ Philip M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), h. 16 82.

AV. Dicey sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo² mengatakan dalam negara *Anglo Saxon* pun ada unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh sebuah negara untuk dapat disebut sebagai negara hukum yaitu 1. Adanya supremasi aturan-aturan hukum (*Supremacy of the law*); 2. kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*); 3. terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang.

Perbedaan yang cukup fundamental antara negara yang menganut sistem *eropa continental* dengan negara yang menganut sistem *anglo saxon* adalah adanya peradilan administrasi sebagai unsur yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini senada dengan pendapat yang dikatakan oleh Yuslim bahwa perbedaan pokok antara sistem hukum kontinental dan sistem hukum *anglo saxon* dalam praktek bernegara, adalah dalam negara yang mengikuti sistem hukum kontinental mengenal peradilan administrasi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, sedangkan negara dengan sistem hukum *anglo saxon* tidak mengenal pengadilan administrasi. Prinsip *equality before the law* dalam sistem hukum *anglo saxon* menghendaki perlakuan yang sama terhadap warga negara dalam penyelenggaraan negara.³

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.⁴

Soedikno Mertokusumo mengatakan bahwa kompetensi absolut atau kewenangan mutlak pengadilan adalah wewenang

² Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia, 1982), h. 58.

³ Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2015), h. 71.

⁴ S.F.Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta Liberty, 2003), h. 59.

badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan dalam lingkungan pengadilan lain.⁵ Kompetensi absolut atau kewenangan mutlak ini memberi jawaban atas pertanyaan: peradilan apa yang berwenang mengadili suatu perkara tertentu.

Perdailan administrasi pada prinsipnya dibentuk untuk melindungi kepentingan dan hak-hak masyarakat yang mungkin terlanggar oleh pemerintah akibat adanya Tindakan pemerintahan dan keputusan-keputusan yang diterbitkan oleh pemerintah. Karena karakteristik paling mendasar dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan yang bersifat sepihak.⁶ Tindakan dan keputusan pemerintahan yang bersifat sepihak memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara sampai ke ranah private. Oleh karena itulah menurut Ridwan HR⁷ diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Hakekat dibentuknya perdailan administrasi adalah untuk melindungi hak asasi warga negara yang muara tujuannya adalah agar rakyat mendapatkan keadilan.

Kompetensi absolut dari PTUN terdapat dalam Pasal 47 UU No 5 Tahun 1986 (perubahan pertama UU 9/2004 dan perubahan kedua dengan UU 51/2009) untuk selanjutnya disebut UU PTUN yang menentukan bahwa pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara akibat diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Menurut UU PTUN, kewenangan atau kompetensi absolut terbatas pada mengadili dan memutus sengketa TUN akibat diterbitkannya keputusan TUN, yaitu penetapan tertulis yang bersifat konkrit individual dan final yang menimbulkan

⁵ Soedikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1988), h. 79.

⁶ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, h. 124.

⁷ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta, UII Press, 2002), h. 226.

akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁸

Yang dimaksud dengan sengketa TUN tersebut, menurut Pasal 1 angka 4 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 KTUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku.⁹

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UU PTUN, kompetensi absolut PTUN sangat terbatas, yaitu hanya berkaitan dengan KTUN yang dianggap merugikan masyarakat. KTUN tersebut harus bersifat konkret, individual dan final, selain dari pada itu PTUN tidak memiliki kewenangan untuk mengadilinya. Pasal 47 UU No. 51 Tahun 2009 mengatur tentang kompetensi PTUN dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Perubahan kedua UU PTUN mengatur perluasan kewenangan PTUN meliputi kewenangan memeriksa masalah sengketa kepegawaian, sengketa keterbukaan informasi publik. Namun kewenangan itu belum cukup mampu menjamin perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara. Sehingga dibutuhkan undang-undang yang jauh lebih komprehensif yang tidak hanya menjamin hak asasi warga negara tapi juga menjadi pedoman bagi pejabat negara dalam mengambil kebijakan.

Untuk mencegah semakin banyaknya hak asasi warga negara yang terlanggar akibat kesewenang-wenangan pemerintah, kemudian diterbitkan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP 30/2014). UU ini memperluas kompetensi PTUN yang tidak hanya mengadili KTUN namun juga diberikan kewenangan untuk mengadili perkara lain dalam kaitannya dengan administrasi negara.

⁸ Imam Soebechi, dkk. *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, (Yogyakarta, Genta Press, 2014), h. 5.

⁹ R Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2007), h. 5.

PTUN diberikan kewenangan untuk mengadili apakah dalam keputusan atau tindakan pejabat tata usaha negara terdapat penyalahgunaan wewenang atau tidak, masalah keputusan fiktif positif, kewenangan diskresi dan kompetensi lainnya.

Dinamika kompetensi absolut yang diatur dalam UU AP 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan menimbulkan dampak tersendiri dalam bidang peradilan khususnya peradilan administrasi dan dampak dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan, khususnya penyelenggaraan fungsi peradilan yang dilaksanakan oleh para hakim tata usaha negara.

PTUN mengalami perluasan kompetensi absolut yang signifikan setelah diundangkannya UUAP 30/2014 yang memberikan wewenang kepada PTUN untuk mengadili objek sengketa di luar KTUN atau *beschikking*, yaitu tindakan administrasi atau *bestuur handelingen*. Perluasan kompetensi PTUN dalam UUAP adalah:¹⁰

1. PTUN diberi kewenangan untuk memeriksa dan mengadili tindakan administrasi (*bestuurhandelingen*) yang dilakukan Pejabat TUN.
2. PTUN diberi kewenangan berdasarkan Pasal 21 UUAP untuk menentukan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang oleh badan atau pejabat administrasi berdasarkan permohonan badan atau seorang pejabat administrasi, yang selanjutnya dikeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.
3. Kompetensi absolut PTUN berdasarkan UUAP menyangkut upaya administrasi. Pasal 76 Ayat (3) UUAP mengatur, “Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, warga masyarakat dapat

¹⁰ Dewi Asimah, “Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD)”. ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan. Vol. 1. No. 1. (2020), h. 153-154.

mengajukan gugatan ke PTUN”, dengan demikian setelah melalui upaya administratif menjadi kompetensi PTUN untuk mengadilinya.

Diterbitkannya UU AP 30/2014 telah membawa perubahan yang signifikan terhadap praktik penyelenggaraan PTUN di Indonesia. Meskipun UU AP 30/2014 merupakan hukum materiil, ternyata namun dalam praktik telah mengakibatkan perubahan dan perluasan dari aspek formil penyelenggaraan PTUN. Wewenang yang diberikan ke PTUN sebagaimana diatur dalam UU AP 30/2014 membahas konsekuensi yuridis dan memperluas kewenangan PTUN.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan tersebut, permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika kompetensi absolut pengadilan tata usaha negara pasca diterbitkannya undang-undang tentang administrasi pemerintahan?
2. Apa akibat hukum terjadinya dinamika kompetensi absolut pengadilan tata usaha negara pasca diterbitkannya undang-undang tentang administrasi pemerintahan?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analisis. Adapun bahan hukum yang digunakan adalah UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahan dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Teknis analisis dalam penelitian ini dilakukan secara yuridis kualitatif dengan metode penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif.

Dinamika Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Diterbitkannya Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan

Kompetensi absolut PTUN berkaitan dengan kewenangan PTUN memeriksa dan mengadili suatu sengketa menurut objek atau materi atau pokok sengketa. Meskipun badan/pejabat tata usaha negara dapat digugat di PTUN, tetapi tidak semua tindakannya dapat diadili oleh PTUN. Tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang dapat digugat di PTUN diatur dalam Pasal 1 butir (3) dan Pasal 3 UU PTUN. Pasal 47 UU PTUN menyebutkan: pengadilan bertugas dan berwenangan memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Pasal 1 angka 4 UU PTUN juga merumuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara, baik dipusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹

Pasal 1 angka 3 merumuskan 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 konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Pengaturan yang demikian tidak relevan lagi untuk dipertahankan, maka pemerintah mengeluarkan UU AP 30/2014 sebagai penggantinya.

1. Perluasan Makna KTUN

Pasal 1 angka 3 UU PTUN dan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 mengartikan KTUN sebagai 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,

¹¹ Philipus M Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1999), h. 318.

yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Pasal 1 angka 7 UU AP 30/2014 mengartikan KTUN sebagai Ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lebih lanjut dalam Pasal 87 KTUN dimaknai sebagai:

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

Ketentuan Pasal 87 ini mengatur bahwa **pertama**, penetapan tertulis dalam UU PTUN dimaknai sebagai tindakan hukum (*rechts handelingen*) yang bersifat satu pihak saja (*Eenzijdige Publiekrechtelijk Handelingen*).¹² Dalam UU AP 30/2014 sebuah KTUN untuk dapat diajukan gugatan ke PTUN tidak hanya harus memenuhi kriteria konkret, individual dan final saja. Tapi bersifat final dalam arti yang lebih luas. Mencakup keputusan yang diambil alih oleh atasan pejabat yang berwenang **Kedua**, Administrasi pemerintahan tidak hanya sebatas keputusan (dalam UU PTUN) tapi termasuk di dalamnya adalah Tindakan faktual. **Ketiga**, ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan yang tidak hanya mencakup bidang eksekutif saja, melainkan pemerintahan dalam arti yang luas, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

¹² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2004), h. 147.

Hal ini diatur dengan tegas dalam Pasal 4 UU 30/2014 yang mengatur dengan tegas bahwa Ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan dalam undang undang ini meliputi semua aktifitas badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga negara lainnya. Sehingga keputusan yang dapat digugat ke PTUN bukan hanya keputusan gubernur, bupati, atau walikota, tapi termasuk juga keputusan ketua DPR dan keputusan ketua Mahkamah Agung

2. Upaya Administratif

Upaya administratif yang diatur di dalam UU PTUN, UU Aparatur Sipil Negara (UU No. 5 Tahun 2014), dan UU Administrasi Pemerintahan secara prinsip sama yaitu keberatan dan banding administrasi. Addresat pengajuan keberatan dan banding administrasi juga sama yaitu keberatan diajukan kepada pejabat yang menerbitkan keputusan sedangkan banding administrasi diajukan kepada atasan pejabat yang menerbitkan keputusan atau instansi lain.¹³

Namun, terdapat perbedaan dalam proses menuju gugatan di dalam UU PTUN dan UU AP 30/2014. Di dalam UU PTUN, jika suatu penyelesaian sengketa mengharuskan dilakukannya upaya administrasi, maka seluruh upaya administrasi tersebut harus ditempuh terlebih dahulu. Pengadilan hanya berwenang mengadili perkara jika upaya administratif yang tersedia telah ditempuh oleh masyarakat.

UU AP 30/2014, Pasal 75 ayat (1) menyebutkan, Warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan pemerintahan **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) UU AP 30/2014 tersebut

¹³ Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta, Genta Press, 2016), h. 5.

merupakan norma yang sifatnya pilihan yang berarti seseorang boleh saja tidak menggunakan haknya untuk mengajukan upaya administratif karena menerima atas keputusan/tindakan, namun ketika yang bersangkutan akan mengajukan gugatan maka upaya administratif yang tersedia tersebut tetap wajib untuk ditempuh terlebih dahulu.

Perbedaan lainnya adalah jika di dalam UU PTUN akibat dari ketidakpuasan masyarakat atas penyelesaian banding administrasi maka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN), berdasarkan Pasal 51 ayat (3) UU PTUN yang menyebutkan, “Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48”.

Berdasarkan UU AP 30/2014 yang berwenang mengadili akibat upaya administratif ini adalah PTUN, dalam Pasal 76 ayat (3) UU AP 30/2014 disebutkan, “Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan”. Pasal 1 angka 18 UU AP 30/2014 ini menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pengadilan dalam UU ini adalah PTUN.

Kompetensi absolut baru PTUN menurut UU AP 30/2014 ini adalah menguji akibat upaya administratif yang tidak disetujui oleh masyarakat. Sementara sebelumnya adalah kompetensi PT TUN. Dengan demikian terdapat dua norma hukum yang mengatur upaya administratif yaitu Pasal 48 UU PTUN dan Pasal 76 ayat (3) UU AP 30/2014.

3. Keputusan Fiktif Positif

Pasal 3 UU 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. Pasal 53 AP 30/2014 secara prinsip mengatur apabila dalam batas waktu yang ditentukan, Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak mengeluarkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum (keputusan fiktif positif)¹⁴.

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

Keistimewaan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili perkara permohonan fiktif positif ini adalah Putusan hasil pemeriksaan Majelis Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah bersifat final dan mengikat (final and binding), artinya putusan langsung berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisde*) pada pengadilan tingkat pertama (rezim peradilan satu tingkat).¹⁵ 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 penyelenggaraan pemerintahan.¹⁶

¹⁴ Bambang Heriyanto, "Problematika Penyelesaian Perkara "Fiktif Positif" Di Pengadilan Tata Usaha Negara", Pakuan Law Review, Vol. 5, No. 1, Tahun (2019), h. 40. (Prinsip Lex Silencio Positivo adalah sebuah aturan hukum yang mensyaratkan otoritas administrasi untuk menanggapi atau mengeluarkan permohonan keputusan/tindakan yang diajukan kepadanya dalam limit waktu sebagaimana yang ditentukan peraturan dasarnya dan apabila prasyarat ini tidak terpenuhi, otoritas administrasi dengan sendirinya dianggap telah mengabulkan permohonan penerbitan keputusan/tindakan itu).

¹⁵ Ibid, h. 50.

¹⁶ Zudan Arif Fakrullah, *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*,

4. Unsur Penyalahgunaan Wewenang

UU AP 30/2014 memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Ketentuan ini diatur di dalam Pasal 21 UU AP 30/2014, 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 kerja 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.*

Penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PTUN yaitu badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut. Alasan tersebutlah yang dimaknai sebagai penyalahgunaan wewenang.

UU AP 30/2014 memperluas dan membedakan tiga bentuk penyalahgunaan wewenang sebagaimana tertuang di dalam

(Seminar Nasional IKAHI ke-62, Jakarta 26 Meret 2016), h. 6.

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 melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang diatur lebih lanjut di dalam 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. di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau 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.

4. Pengujian Diskresi

Diskresi 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*)¹⁷. Diskresi 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 (*vague norm*).¹⁸

Bagir Manan mengatakan ciri-ciri peraturan kebijakan adalah 1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan. 2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan 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 layak. 6. Dalam praktek diberi format berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam peraturan.¹⁹

Bagir Manan selanjutnya mengatakan batasan terhadap pelaksanaan diskresi adalah Asas-asas umum pemerintahan yang layak. Jika suatu kebijakan sesuai dengan asas-asas ini maka ia dapat terus dilanjutkan namun jika tidak, kebijakan itu dapat dibatalkan. Jadi berdasarkan pada *freies Ermessen* ini, pemerintah dapat mengeluarkan berbagai kebijakan baik dalam bentuk peraturan-peraturan, pengumuman-pengumuman, pedoman-pedoman, surat edaran, instruksi, dan lain

¹⁷ Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, dalam Ridwan HR, Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta, UII Press, 2009), h. 81.

¹⁸ Ridwan HR. *Op.Cit.*

¹⁹ *Ibid*, h. 85.

sebagainya.²⁰ Philipus M Hadjon menambahkan bahwa *freies Ermessen* harus dituangkan dalam bentuk tertulis agar menjadi peraturan kebijakan.²¹

Pasal 22 UU AP 30/2014 mengatur dengan tegas bahwa penggunaan diskresi ditujukan untuk: melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; mengisi kekosongan hukum; memberikan 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.

Diskresi yang dapat digugat ke PTUN dan dibatalkan oleh PTUN adalah diskresi yang: dikategorikan melampaui wewenang, dikategorikan mencampurkan wewenang, dan dikategorikan sebagai 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.

Akibat Hukum Terjadinya Dinamika Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Diterbitkannya Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan

1. Tindakan Administrasi Pemerintahan

Tindakan pemerintahan itu merupakan induk dari keputusan tata usaha negara, baik keputusan yang bersifat konkret, individual, dan final, maupun keputusan yang bersifat umum. Artinya keputusan adalah bagian dari tindakan dan tindakan sendiri masih terbagi dalam dua hal, yaitu tindakan nyata dan tindakan hukum. Tindakan nyata bukan wilayah

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta, UII Press, 2009), h. 100.

²¹ Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta, UGM Press, 1993), h. 152.

hukum administrasi dengan demikian bukan pula menjadi wewenang PTUN. Sedangkan tindakan hukum baru merupakan wilayah dari hukum administrasi.

Tindakan administrasi pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan dalam UU AP 30/2014 dimaknai sebagai perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu administrasi pemerintahan diartikan sebagai tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Ketentuan yang demikian mengartikan bahwa undang-undang administrasi pemerintahan menyamakan atau mensejajarkan keberadaan keputusan dan tindakan. Padahal tindakan sebagaimana telah penulis bahas sebelumnya adalah induk dari keputusan. Oleh karena itu, pengaturan di dalam UU AP 30/2014 ini menjadi kurang tepat. Sementara itu, dari aspek hukum acaranya sendiri, hakim-hakim banyak yang kebingungan bagaimana proses pemeriksaan dan pembuktiannya di pengadilan jika perkara yang digugat adalah tindakan faktual pemerintah.

Hal ini tentu saja berdampak pada penegakan hukum karena fungsi pengadilan bukan hanya sebagai pembuat hukum, lebih jauh dari itu adalah untuk menciptakan kepastian hukum. Bagir Manan²² merinci isi dari kepastian Hukum meliputi a. Kepastian peraturan perundang-undangan yang akan dipakai atau diterapkan. b. Kepastian wewenang, yaitu kepastian pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang melayani, menetapkan atau memutus suatu hubungan atau peristiwa hukum. c. Kepastian waktu (penyelesaian pelayanan dan penegakan hukum). d. Kepastian proses, yang mengandung prinsip “equal treatment” pada setiap obyek yang sama tanpa membedakan orang,

²² Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa*, (Jakarta, FH UI Press, 2005), h. 60.

hubungan politik, dll. e. Kepastian kewajiban, berupa beban yang harus dipikul oleh setiap pencari pelayanan dan pencari keadilan.

2. Pengujian Tindakan Sewenang-Wenang

Sjachran Basah menyatakan, baik perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*), penyalahgunaan wewenang (*detournment de pouvoir*) atau perbuatan sewenang-wenang (*abus de droit*) oleh pejabat administrasi, merupakan perbuatan yang sukar dipisah-pisahkan, karena pada hakekatnya merupakan perbuatan yang melanggar hukum dan mendatangkan kerugian kepada pihak yang terkena akibat perbuatan hukum publik dari pejabat administrasi tersebut.²³

Lebih lanjut Sjachran Basah mengatakan apabila hendak juga mengadakan pembedaan bukan pemisahan, maka:²⁴ 1. Perbuatan administrasi negara yang melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) adalah perbuatan yang disengaja maupun tidak, yang melanggar undang-undang, peraturan-peraturan formal yang berlaku dan juga kepatutan dalam masyarakat, yang seharusnya dipatuhi oleh penguasa yang menimbulkan kerugian bagi yang terkena. 2. Perbuatan administrasi negara yang menyalah-gunakan wewenang (*detournment de pouvoir*) adalah perbuatan yang menggunakan wewenang yang mencapai kepentingan umum yang lain dari pada kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasar kewenangannya yaitu dan merugikan pihak yang terkena atau perbuatan untuk kepentingan diri sendiri atau untuk kepentingan orang lain atau golongan lain: 3. Perbuatan administrasi negara yang sewenang-wenang (*abus de droit*) adalah perbuatan yang berada di luar lingkungan ketentuan perundang-undangan.

²³ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung, Alumni, 1997), h. 238.

²⁴ *Ibid*, h. 238-239.

Penyalahgunaan wewenang dalam UUAP merupakan kesalahan pejabat (maladministrasi). Untuk itu, tidaklah tepat pertanggungjawaban pribadi menjadi kompetensi PTUN. Selain itu rumusan penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 ayat (2) UU AP 30/2014: a. larangan melampaui Wewenang; b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau c. larangan bertindak sewenang-wenang. Implikasi pengaturan yang demikian adalah adanya persinggungan antara hukum pidana dan hukum administrasi negara. Sebagaimana diketahui bahwa dalam undang-undang korupsi juga dinyatakan bahwa salahsatu unsur tindak pidana korupsi adalah adanya penyalahgunaan wewenang.

3. Pengujian Upaya Administratif

UU PTUN mengatur bahwa wewenang pengujian terhadap hasil upaya administratif menjadi kewenangan Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). Apabila antara pihak-pihak tidak puas dengan keputusan PT TUN, maka dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. UU AP 30/2014 juga mengatur mengenai upaya administratif. Namun berbeda dengan UU PTUN, kewenangan menguji hasil upaya administratif ini diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur Pasal 76 ayat (3) UUAP, dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Dengan demikian terdapat dua norma hukum yang mengatur upaya administratif.

Dampak pengaturan yang demikian adalah semakin panjangnya proses berperkara di PTUN yang semula dua tingkat menjadi tiga tingkat. Dampak ini menjadi kontradiksi manakala semangat UUAP adalah mempercepat masyarakat memperoleh keadilan, kepastian, serta kemanfaatan sebagaimana keputusan fiktif posisitif yang hanya mengenal satu (1) tingkat pemeriksaan dan penyalahgunaan wewenang yang hanya mengenal dua (2) tingkatan pemeriksaan.

Dinamika kompetensi absolut PTUN dalam UU AP 30/2014 sebetulnya merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi manusia dalam ruang lingkup yang lebih luas. Hal ini sebetulnya juga berkaitan dengan fungsi hukum dalam pembangunan yang disebutkan sebagai sarana pembaruan masyarakat. Atau sebagai sarana Pembangunan. Berdasarkan hal tersebut, Wahyu Nugroho mengatakan²⁵ pertama bahwa hukum merupakan sarana pembaruan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu; kedua, bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan. Dalam konteks yang demikian, dinamika kompetensi absolut PTUN bertujuan untuk sinkronisasi dan harmonisasi adalah menciptakan keteraturan dan kestabilan hukum di mana seluruh kompetensi untuk memutus dan memeriksa sengketa TUN yang bersifat umum maupun khusus bermuara di PTUN.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa dinamika kompetensi absolut PTUN yang diatur dalam UU AP 30/2014 meliputi perluasan makna KTUN dan Administrasi Pemerintahan yang meliputi a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d. Bersifat final dalam arti lebih luas; e. Keputusan

²⁵ Wahyu Nugroho, "Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Kedalam Pembentukan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup Dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi Dalam Bangunan Negara Hukum", Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14, No. 4, Tahun (2017), h. 371.

yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Adapun akibat hukum dari dinamika kompetensi absolut PTUN adalah perluasan kompetensi (kewenangan) Peradilan Tata Usaha Negara menyangkut objek sengketa : a. Produk hukum pemerintahan yang berupa tindakan administrasi pemerintahan /tindakan faktual pejabat TUN (Pasal 1 angka 8 UUAP); b. Keputusan Administratif pemerintah yang berbentuk Keputusan Elektronik (Pasal 38 UU No. 30 Tahun 2014); c. Pengujian tentang ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 21 UU AP); d. Keputusan Fiktif Positif (Pasal 53 UU AP);

Daftar Pustaka

Buku :

- Budiarjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia, 1982.
- Cahya Indra Permana, Tri, *Catatan Kritis terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Genta Press, 2016.
- Fakrullah, Zudan Arif, *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*, Seminar Nasional IKAHI ke-62, Jakarta 26 Meret 2016.
- Hadjon, M. M., Philipus, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- ., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1999.
- ., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, UGM Press, 1993.
- HR., Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Yogyakarta, UII Press, 2009.

- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Manan, Bagir, *Sistem Peradilan Berwibawa*, Jakarta, FH UI Press, 2005.
- Marbun, S.F., *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta Liberty, 2003.
- Mustafa, Bachsan, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, dalam Ridwan HR, Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta, UII Press, 2009.
- Mwertokusumo, Soedikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1988.
- Sjahran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997.
- Soebechi, Imam, dkk. *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Yogyakarta, Genta Press. 2014.
- Wiyono, R., *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007).
- Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015.

Jurnal :

- Asimah, Dewi, “Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD”. ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan. Vol. 1. No. 1., 2020.
- Heriyanto, Bambang, “Problematika Penyelesaian Perkara “Fiktif Positif” Di Pengadilan Tata Usaha Negara”, Pakuan Law Review, Vol. 5, No. 1, Tahun 2019.
- Nugroho, Wahyu, “Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Kedalam Pembentukan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup Dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi Dalam Bangunan Negara Hukum”, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14, No. 4, 2017.