

Perkembangan Kompetensi Absolut PTUN Beserta Problematikanya (Analisis Menurut UU PTUN dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan)

Agus Nardi Nasution

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

21912051@students.uii.ac.id

INFO ARTIKEL

Histori Artikel

Diterima 20/06/2022

Direvisi 25/07/2022

Disetujui 30/08/2022

Kata Kunci

Problematika,
Kompetensi, Absolut,
PTUN.

Keywords

Problematics,
Competence,
Absolute,
Administrative Court

ABSTRAK

Kompetensi absolut merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa Perkembangannya dari Undang-Undang ini dilihat perbedaan konsep-konsep hukum dan masih adanya obyek sengketa PTUN yang diatur dalam UUAP di mana hukum acara yang belum terakomodir dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UUPTUN). Metode penelitian yang digunakan hukum normatif di mana norma hukum, konsep hukum, asas hukum, dan ideology hukum menjadi objek risetnya. Penelitian ini menggunakan 2 (dua) jenis pendekatan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara dan pendekatan sejarah mengenai keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara. Di Indonesia dengan berlakunya UUAP telah memuat perubahan yang mendasar dalam pengatur sebelumnya, yang terdapat dalam muatan UUPTU. Problematika kompetensi absolut PTUN setelah diberlakukan UUAP dalam menangani sengketa PTUN tidak lagi mengenal unsur bersifat individual dalam keputusan administrasi oleh hakim-hakim. Bahwa ketentuan yang termuat dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan telah memuat perubahan secara terselubung dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Absolute competence is the authority of the State Administrative Court to adjudicate a case according to the object, material or subject matter of the dispute. The development of this Law is seen by differences in legal concepts and the existence of PTUN dispute objects regulated in the UUAP where procedural law has not been accommodated in the Law. -State Administrative Court Law (UUPTUN). The research method used is normative law in which legal norms, legal concepts, legal principles and legal ideology are the research objects. This study uses 2 (two) types of approaches, namely the statutory approach relating to the State Administrative Court and the historical approach regarding the existence of the State Administrative Court. In Indonesia, with the enactment of the UUAP, it has contained fundamental changes in the previous regulations, which are contained in the contents of the UUPTU. The problem of absolute competence of PTUN after the implementation of UUAP in handling PTUN disputes no longer recognizes individual elements in administrative decisions by judges. Whereas the provisions contained in Article 87 of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration have contained hidden changes in the provisions of Article 1 number 9 of Law Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning Administrative Justice Country.



<https://doi.org/10.25216/laguens.112023.81-106>



© 2023. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](#).

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum yang memiliki badan peradilan mandiri yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman untuk menegakkan hukum serta keadilan. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada pasal 24 ayat (1) menerangkan bahwa *“kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”*

”Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”¹

Peradilan yang mandiri memiliki aturan-aturan prosedural untuk melaksanakan tugas (hak atau kewajiban) organ negara, yang disebut hukum tata usaha negara. Hukum Administrasi Negara dapat diartikan secara luas sebagai undang-undang yang mengatur pelaksanaan kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang pada oragan negara tersebut. organ negara berarti semua badan publik yang diinvestasikan dengan kekuasaan di bawah hukum dan itu termasuk polisi, otoritas lokal, perusahaan publik serta pemerintah pusat. Menurut Hukum Administrasi Negara, terdapat beberapa kompetensi lingkungan badan peradilan yang diatur dalam pasal 25 Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menjelaskan bahwa 1) Peradilan umum merupakan memeriksa, memutus, dan menyelesaikan pidana dan perdata, 2) Peradilan agama adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam, 3) Peradilan militer adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara tindak pidana militer, 4) Peradilan TUN adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN.

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai pelaksana peradilan semakin di pertegas dengan reformasi konstitusi melalui perubahan UUD Tahun 1945. Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa : “Kekuasaan dari kehakiman yang dilakukan oleh

¹ Ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 tersebut di atas, ditegaskan kembali dalam Pasal 1 dan 2 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Catatan tebal dari penulis menunjukan bahwa badan peradilan pada Mahkamah Agung di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang menjadi objek kajian penulis adalah Pengadilan Tata Usaha Negara disingkat PTUN.

Mahkaman Agung serta Badan Peradilan yang dibawahnya termasuk Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan Mahkamah Konstitusi”.

- a. Hukum administrasi negara termasuk bagian kerja dan khusus dari hukum tata negara teknis ataupun hukum politik negara. Hukum administrasi negara sebagai hukum operasional pelaksanaan tugas oleh pejabat administrasi negara dalam berurusan dengan masyarakat, terdapat hukum disiplin bagi pejabat administrasi dalam melaksanakan atau menunaikan tugas, kewajiban, dan penggunaan wewenang. Menurut H. Deddy Ismatullah² dalam bukunya Hukum administrasi negara dapat disimak bahwa hukum administrasi Negara di Indonesia dibagi menjadi lima unsur, antara lain “Hukum tata pemerintahan tentang pelaksanaan undang-undang dan berasal dari kedaulatan negara;
- b. Hukum tata usaha negara tentang hukum birokrasi yang berkisar pada soal administrasi Negara;
- c. Hukum administrasi negara dalam arti sempit tentang rumah tangga negara, baik internal maupun eksternal;
- d. Hukum administrasi pembangunan, yang mengatur campur tangan pemerintah dalam kehidupan dan penghidupan masyarakat untuk mengarahkan pada perubahan yang telah direncanakan;
- e. Hukum administrasi lingkungan;”

Menurut S.F. Marbun dalam bukunya bahwa tujuan pembentukan peradilan administrasi dalam satu negara untuk memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan yang bersifat *individuulistik*.³ Maknanya, untuk memberikan perlindungan atas pelanggaran terhadap hak-hak individu, kepada warga diberi hak atau kesempatan untuk menggugat pemerintah melalui peradilan, baik melalui peradilan umum maupun peradilan administrasi. Karenannya lahir dan dibentuknya peradilan administrasi di negara-negara Barat yang menganut konsep *rechtsstaat* yang liberal dan demokratis, tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu.

² H. Deddy Ismatullah, *Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: Pustaka Setia, 2018), h.9

³ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2021), hal. 24

Bagi Negara Indonesia yang merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, dijamin dan dijunjung hak perseorangan dalam masyarakat, juga dijunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat pada umumnya. Dalam pelaksanaan pemberian perlindungan terhadap hak-hak perseorangan itu, harus disesuaikan dengan pandangan hidup serta kepribadian negara dan bangsa berdasarkan Pancasila. Sedemikian juga filsafat Pancasila meletakkan hak dan kewajiban asasi warga masyarakat dalam keserasian, keseimbangan, dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.

Senada dengan itu, S.F. Marbun menyebutkan dalam bukunya bahwa secara filosofis tujuan pembentukan peradilan administrasi berdasarkan falsafah Pancasila adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan dan hak-hak masyarakat secara serasi, seimbang, dan selaras antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.⁴

Secara teoritis dan yuridis fungsi peradilan administrasi dibedakan antara fungsi pengawasan yuridis (*control juridicis*) dan fungsi perlindungan hukum (*legal protection*). Sebagaimana pengadilan administrasi berfungsi melakukan pengawasan yuridis bilamana hakim hanya diberikan kewenangan menilai keputusan yang digugat sebagai perbuatan melanggar hukum, sehingga hakim membatalkannya demi menjaga terpeliharanya tatanan hukum dan pemerintah mengabil pelajaran agar tidak mengulangnya. Sebaliknya, pengadilan administrasi berfungsi memberi perlindungan hukum bilamana hakim diberi kewenangan selain membatalkan dan menjaga tatanan hukum, juga memberikan kompensasi dan/atau ganti rugi, memerintahkan pejabat melakukan atau tidak melakukan sesuatu dan sebagainya. Kedua fungsi PTUN demikian ini ditemukan dalam UU No. 5 Tahun 1986 Pasal 97 ayat (8), ayat (9), ayat (10), dan ayat (11).

Mengingat kembali, bahwa perintah untuk mewujudkan Peradilan Administrasi Negara atau yang kita kenal sekarang Peradilan Tata Usaha Negara, pertama kali ditetapkan dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960. Kemudian, perintah tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) jo. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan

⁴ S.F. Marbun, *Ibid*, hal. 25

Kehakiman. Tidak sampai di situ saja, ketentuan tersebut diperkuat dengan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 yang menyatakan bahwa, "Mengusahakan terwujudnya Peradilan TUN". Presiden Soekarno dalam pidato kenegaraannya di hadapan sidang DPR pada tanggal 16 Agustus 1978, mendeklarasikan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN merupakan prasyarat mutlak bagi terwujudnya pemerintahan yang baik atau *good governance* dan taat pada hukum.

Pendirian PTUN ini juga dimaksud untuk membuktikan adanya perlindungan hukum bagi masyarakat sesuai dengan Asas-Asas Pemerintahan yang Baik (AAPB). Oleh karena itu, diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur tatacara dan prosedur beracara di PTUN. Lahirnya UUPTUN merupakan langkah majuan dalam era pembangunan hukum. UUPTUN ini menunjukkan bahwa pemerintah beritikad baik, bila pemerintah menjadi tergugat dalam PTUN dapat diadili dengan berdasarkan hukum. Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu jalur peradilan dalam rangka pelaksanaan asas perlindungan hukum, serta jalur pengawasan administrasi dengan mengikuti jalur yang ada dilingkungan negara.

Hukum tata usah negara di Indonesia pada awalnya dimasukkan ke dalam PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara) yaitu UU No. 5 Tahun 1986 yang telah di ubah menjadi UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Keputusan Presiden (Keppres). PTUN secara teoritis yuridisnya memiliki 2 (dua) kompetensi yakni kompetensi relatif dan absolut. Sebagaimana maknanya kompetensi relatif adalah yang berhubungan dengan kewenangan pengadilan dalam mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya sedangkan, kompetensi absolut merupakan kewenangan pengadilan dalam mengadili perkara menurut objek atau pokok sengketa.

Saat ini, karena banyaknya sengketa yang diajukan ke PTUN, kompetensi absolut perlu ditingkatkan. Sebagaimana kompetensi absolut adalah kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut objek materi atau pokok sengketa. Perkembangan kompetensi absolut kemudian dimuat dalam Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yakni terbitnya LN RI Tahun 2014 Nomor 292, TLN RI Nomor 5601 (UUAP) merupakan

undang-undang substantif dalam sistem peradilan tata usaha negara, yang menjadi tanggung jawab mutlak PTUN. Undang-Undang ini menunjukkan adanya perbedaan konsep hukum dan masih adanya objek sengketa PTUN yang diatur dalam UUAP, dimana hukum acaranya tidak termaktub dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UUPTUN). Hal ini menimbulkan perbedaan penanganan perkara oleh UUPTUN dan setelah pembentukan UUAP. Selain itu, terdapat problematika makna unsur Keputusan Tata Usaha Negara yang tercantum di dalam Pasal 87 UUAP dengan unsur Keputusan Tata Usaha Negara yang tercantum di dalam Pasal 1 angka (9) UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan bentuk perubahan yang menjelaskan adanya perbedaan pada ketentuan Keputusan

Untuk itu, dalam penelitian ini dengan judul “Perkembangan Kompetensi Absolut PTUN Menurut UU PTUN dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Beserta Problematikanya”.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah pada makalah ini, berdasarkan latar belakang dan isu-isu terkait :

- a. Bagaimana perkembangan kompetensi absolut PTUN terhadap UU PTUN setelah berlakunya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan?
- b. Bagaimana Problematika kompetensi absolut dalam PTUN terhadap UU PTUN setelah berlakunya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.?

C. Metodologi Penelitian

Penelitian ini, menggunakan metode penelitian hukum normatif di mana norma hukum, konsep hukum, asas hukum, dan ideology hukum menjadi objek risetnya⁵. Penelitian ini menggunakan 2 (dua) jenis pendekatan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara dan pendekatan sejarah mengenai keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara. Bahan hukum yang digunakan dalam artikel ini adalah bahan hukum primer berupa

⁵ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2017), hal.2.

peraturan perundang-undangan berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara dan bahan hukum sekunder berupa literatur dan hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini. Kemudian, bahan-bahan hukum sekunder dan hukum primer⁶, tersebut dikumpulkan dengan menggunakan teknik pengumpulan studi dokumen. Setelah itu, bahan-bahan hukum tersebut dianalisis dengan menggunakan metode penelitian studi kepustakaan dengan cara mengelompokkan bahan hukum berdasarkan prioritas kepentingan penelitian. Selanjutnya, bahan-bahan tersebut dianalisis untuk ditarik kesimpulannya dan menjadi argumentasi hukum. Metode analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif analitis.

II. PEMBAHASAN

A. Perkembangan Kompetensi Absolut PTUN Terhadap UU PTUN Setelah Berlakunya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Perkembangan peradilan administrasi negara dikenal dua kompetensi (Kewenangan) badan peradilan di Indonesia. Dimana kompetensi (kewenangan) dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif (*competentie relative*) adalah kewenangan Pengadilan untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukum, sedangkan kompetensi absolut (*Competentie absoluut*) merupakan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara sesuai dengan objek atau materi atau pokok sengketa.

Secara teoritis menurut S.F. Marbun⁷ dalam buku Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia terdapat beberapa kriteria dalam menentukan kompetensi (kewenangan) absolut (*absolute competentie*) pengadilan dalam memeriksa dan memutus suatu sengketa yaitu:

- a. Kriteria kompetensi berdasarkan "pokok sengketa" (*fundamentum petendi*)

Menurut J.R. Thorbecke dalam menentukan kriteria kompetensi (kewenangan) pengadilan manakah yang berwenang memeriksa dan memutus suatu sengketa ditentukan oleh "pokok sengketa" atau *Fundamentum petendi*. Apabila pokok

⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep Dan Metode*, (Malang : Setara Press, 2013), hal.69-70

⁷ S.F. Marbun, *Ibid*, hal. 155

sengketa terletak dalam lapangan hukum perdata, maka pengadilan yang berwenang memeriksa dan memutus sengketanya adalah pengadilan umum atau hakim perdata. Sebaliknya, jika pokok sengketa terletak dalam lapangan hukum administrasi, maka pengadilan yang berwenang memeriksa dan memutus sengketanya adalah pengadilan administrasi atau hakim administrasi.⁸

Pokok sengketa (*fundamentum petendi*) memuat dua hal yaitu, Pertama memuat alasan, keadaan, kejadian atau dasar gugatan atau posisi kasus atau uraian kasus (*feitelijkgronden, factual grounds*). Kedua, memuat dasar hukum, aspek yuridis atau hubungan hukum dengan dasar gugatan.

b. Kriteria kompetensi berdasarkan “pokok dalam perkara” (*objectum litis*)

Menurut T.J. Buys dalam S.F. Marbun untuk menentukan kompetensi pengadilan manakah yang berwenang memeriksa dan memutus suatu sengketa ditentukan oleh kriteria “*objectum litis*” atau pokok dalam sengketa. Yang artinya, bila pokok dalam sengketa dilanggar atau dirugikan adalah hak perdata, maka yang berwenang memeriksa dan memutus sengketa adalah pengadilan umum atau hakim perdata, bilamana pokok dalam sengketa (*objectum litis*) yang dilanggar terletak dalam bidang hukum public, maka yang berwenang memeriksa dan memutus pokok dalam sengketa adalah pengadilan administrasi.⁹

Dalam hal membedakan penerapan kriteria kompetensi berdasarkan “pokok sengketa” (*fundamentum petendi*) dengan kriteria kompetensi berdasarkan “pokok dalam perkara” (*objectum litis*), Utrecht memberikan 2 (dua) contoh sebagaimana ditulis kembali oleh S.F. Marbun sebagai berikut¹⁰:

“Pertama, A bersengketa dengan tetangganya B karena B telah mendirikan bangunan secara tidak sah di atas sebagian tanah milik A. Kemudian B menyangkal uraian pokok sengketa dengan menyatakan perbuatannya masih dalam batas tanah miliknya sendiri. Dalam hal ini pokok sengketa (*fundamentum petendi*) adalah mengenai batas tanah milik A dan tanah milik B yang terletak dalam lapangan hukum perdata. Oleh karena itu yang berwenang memeriksa dan memutus sengketa adalah hakim perdata pada pengadilan umum.

Kedua, A bersengketa dengan Pemkot karena Pemkot memerintahkan A membongkar bangunan kantor di depan rumahnya yang

⁸ E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, tanpa penerbit, cet keempat, tanpa tahun, hal. 178

⁹ Dalam Buku, S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia*, *Ibid*, hal.156

¹⁰ *Ibid*

dibangun di depan garis sepadan (*rooilijn*). A menolak perintah pembongkaran karena pembangunan kantor telah mendapat izin dari Pemkot. Dalam *fundamentum fetendi* yang menjadi isu hukum adalah mengenai sah atau tidaknya bangunan tersebut. dengan demikian yang berwenang memeriksa dan memutus adalah hakim PTUN".

c. Kriteria kompetensi berdasarkan "pihak yang berperkara"

Menurut Mr.Ir.MM.van Praag dalam bukunya S.F.Marbun menuliskan untuk menentukan kriteria kewenangan pengadilan manakah yang dapat melakukan pemeriksaan dan memutus suatu sengketa ditentukan oleh "subjek sengketa atau pihak yang bersengketa". Artinya, apabila salah satu pihak yang berwenang adalah Badan atau Pejabat Pemerintah maka yang berwenang memeriksa dan memutus sengketa adalah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Kriteria ini lebih simple dibandingkan dengan kriteria kewenangan/kompetensi berdasarkan *fundamentum petendi* atau *objectum litis*.

d. Kriteria kompetensi berdasarkan *enumerative*

Menentukan cara kewenangan pengadilan (*Enumeratif*) merupakan salah satu cara pengadilan tata usaha negara untuk memeriksa dan memutus suatu sengketa. Berdasarkan kompetensi ini dua macam cara memeriksa dan memutus sengketa yaitu *Enumeratif* tertutup dan *Enumeratif* terbuka.

Menurut S.F. Marbun *Enumeratif* tertutup adalah menentukan secara rinci dan limitatif jenis perkara tertentu yang menjadi kewenangan pengadilan tata usaha negara dengan menutup jenis perkara lain di luar jenis perkara yang telah ditentukan tersebut. Sedangkan, *Enumeratif* terbuka adalah menentukan secara rinci jenis perkara tertentu yang merupakan kewenangan pengadilan tata usaha negara dengan tetap membuka kemungkinan adanya jenis perkara lainnya di luar jenis perkara yang telah ditentukan tersebut.¹¹

Di Indonesia dalam membicarakan kompetensi absolut PTUN telah banyak diatur dalam berbagai muatan undang-undang maupun pengaturan yang diselaraskan pada lembaga pengadilan terkhusus PTUN. Sebagaimana diatur dalam muatan berikut:

1) Kompetensi Absolut PTUN Menurut UU No. 5 Tahun 1986

¹¹ S.F. Marbun, *Ibid*, hal.158

Kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009. Dalam Undang-Undang ini dinyatakan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara ditingkat pertama,¹² sedangkan 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-undangan yang berlaku.¹³

Menurut Fatria Khairo¹⁴ PTUN di Indonesia dalam kompetensi absolut bertanggungjawab untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan sengketa yang terjadi dalam bidang tata usaha negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian dan tidak dikeluarkannya suatu keputusan yang dimohonkan seseorang sampai batas waktu yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan padahal hal tersebut merupakan kewajiban badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

2) Kompetensi Absolut PTUN Menurut SEMA No. 7 Tahun 2012

Kompetensi absolut berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 7 Tahun 2012 tentang Rumusan Hasil Rapat Pleno Mahkamah Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan untuk memberikan kriteria dalam menentukan apakah suatu sengketa merupakan sengketa TUN dengan dikaitkan pada sengketa Perdata (kepemilikan), dapat dilihat sebagai berikut;

1. Apabila yang menjadi objek sengketa (*objectum litis*) tentang keabsahan KTUN, maka sengketa merupakan sengketa TUN;
2. Apabila dalam posita gugatan mempermasalahkan kewenangan, keabsahan prosedur penerbitan KTUN, maka termasuk sengketa TUN; atau

¹² Lihat Pasal 50 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara

¹³ Lihat Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara

¹⁴ Fatria Khairo, *Urgensi Pembatasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Jurnal Lex Librum, Vol. 3 No. 2, 2017. Hal.545

3. Apabila satu-satunya penentuan apakah Hakim dapat menguji keabsahan KTUN objek sengketa adalah substansi hak karena tentang hal tersebut menjadi kewenangan peradilan Perdata; atau
4. Apabila norma (kaidah) hukum TUN (hukum publik) dapat menyelesaikan sengketanya, maka dapat digolongkan sebagai sengketa TUN.

Berkaitan dengan Surat Edaran tersebut, sebelumnya terdapat kaidah hukum Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 22 K/TUN/1998 tanggal 27 Juli 2001 yang ditulis dalam SF. Marbu¹⁵ menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan masalah “kepemilikan” tidak termasuk wewenang Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadilinya, melainkan wewenang Peradilan Umum dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan.

3) Kompetensi Absolut PTUN Menurut SEMA No. 4 Tahun 2016

Sebagaimana muatan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pengertian Keputusan (*Beschikking*) yang termuat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai Keputusan yang dirumuskan dalam Pasal 87.

Dalam S.F. Marbun¹⁶ menyebutkan bahwa rumusan pengertian Keputusan dalam Pasal 87 tersebut telah melahirkan kompetensi PTUN yang sangat luas, sehingga untuk membatasinya Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia (SEMA-RI) Nomor 4 Tahun 2016 dengan memuat 4 (empat) macam kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:

1. PTUN berwenang memeriksa dan memutus Gugatan; dan
2. PTUN berwenang memeriksa dan memutus Permohonan;
3. PTUN berwenang memeriksa dan memutus gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah;
4. PTUN berwenang memeriksa dan memutus gugatan Keputusan Banding Administratif;

4) Kompetensi Absolut PTUN Menurut SEMA No. 2 Tahun 2019

¹⁵ S.F. Marbun, *Ibid*, hal. 164

¹⁶ S.F. Marbun, *Ibid*, hal. 165

Kompetensi absolut berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2 Tahun 2019 dalam Sema ini ditegaskan bahwa kewenangan mengadili perbuatan melawan hukum oleh Badan/Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad) yang merupakan sengketa sifatnya keperdataan dan/atau bersumber dari perbuatan cidera janji (wanprestasi) oleh penguasa tetap menjadi kewenangan (kompetensi) absolut pengadilan perdata pada pengadilan umum.

5) Kompetensi Absolut PTUN Menurut UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Bahwa kompetensi absolut PTUN menurut UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, apabila objek berupa tindakan administrasi pemerintahan yang terjadi oleh pejabat terhadap bawahannya atau warga negara harus mengacu pada pengaturan (Pasal 1 angka 8 UUAP yang berbunyi: “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) yang semula diuji oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum melalui Perbuatan melawan Hukum oleh Pejabat (PMHP) menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata”. Dalam Pasal 85 UUAP, disebutkan bahwa Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini dialihkan dan diselesaikan oleh PTUN.

Terdapat juga kompetensi absolut PTUN dalam menguji keabsahan tindakan penilain unsur penyalagunaan wewenang pemerintahan dari segi hukum (legalitas). sebagaimana pedoman acaranya tertuang dalam Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA) No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, mengatur pihak dalam permohonan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang merasa dirugikan kepentingannya oleh temuan pengawasan aparat pengendalian intern pemerintah dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan yang berwenang untuk memintak pengungkapan keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintah apakah ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan jabatan.

Seperti dalam konsep penyalahgunaan wewenang dalam UUAP merupakan kesalahan pejabat pribadi (maladministrasi). Untuk itu, tidaklah tepat

apabila pertanggungjawaban pribadi menjadi kompetensi PTUN. Selain itu rumusan penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 ayat (2) UUAP berbunyi;

- a. larangan melampaui Wewenang;
- b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
- c. larangan bertindak sewenang-wenang.

Bahwa dalam konsep penyalahgunaan wewenang pada konsep hukum Administrasi selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir*.

"Dalam Verklarend Woordenboek OPENBAAR BESTUUR dirumuskan sebagai : het oneigelijk gebruik maken van naar bevoegheid door de overheid. Heirvan is sprake indien een overheidsorgaan zijn bevoegdheid kennelijk tot een ander doel heft gebruikt dan tot doeleinden waartoe die bevoegheid is gegeven. De overheid schendt Aldus het specialiteitsbeginsel (p.63). (Translater: penggunaan wewenang tidak sebagaimana semestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewengangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian pejabat melanggar asas spesialisasi)".¹⁷

Dimaknai bahwa pengertian penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi adalah tindakan badan atau pejabat Administrasi Negara yang selalu disertai dengan "tujuan dan maksud" diberikannya wewenang tersebut, sehingga penerapannya harus sesuai dengan "tujuan dan maksud" diberikannya wewenang tersebut. Apabila, penggunaan wewenang itu tidak sesuai dengan "tujuan dan maksud" pemberian wewenang itu telah melakukan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Dalam hal memaknai tolak ukur atau parameter "tujuan dan maksud" dari pemberi dan penerima wewenang terjadinya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat terhadap bawahan dan warga negara dapat dikenal dengan asas spesialisasi (*specialiteitsbeginsel*).

Sejalan dengan asas yang dikembangkan oleh Mariette Kobussen dalam bukunya yang berjudul *De Vrijheid Van De Overheid*. Secara substansial *specialiteitsbeginsel* mengandung makna bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu. Dalam kepustakaan hukum Administrasi sudah lama dikenal asas *zuiverheid van oogmerk*

¹⁷ Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hal.21-22

(ketajaman arah dan tujuan). Menyimpang dari asas ini akan melahirkan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).¹⁸

Menurut Jean Rivero dan wiline dalam Yodi Martono Wahyudi¹⁹ mengatakan bahwa dalam memaknai penyalahgunaan wewenang diartikan dalam 3 (tiga) bentuk:

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditunjukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain;
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya digunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga memuat kompetensi absolut dalam konsep keputusan fiktif positif. Makna dari fiktif positif merupakan sikap pejabat dianggap menolak atau sikap pejabat yang dianggap dikambulkan pada keputusan tersebut. Kenyataanya lagi bahwa keputusan fiktif positif pada dasarnya lagi pemohon tidak secara otomatis memperoleh hasil permohonannya, akan tetapi harus terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada PTUN untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan yang dilakukan. Berdasarkan ketentuan tersebut PTUN diberi kewajiban memutuskan permohonan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak adanya 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. Kemudian yang menjadi catatan kesulitannya keberadaan PTUN yang berkedudukan di ibukota provinsi menyebabkan masih ada kesulitan

¹⁸ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hal.20-21

¹⁹ Yodi Martono Wahyunadi, *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 5, No. 1, Maret 2016, hal.143

pencari keadilan memperoleh akses keadilan. Kondisi beberapa daerah yang secara geografis masih sulit atau mahal transportasi menurut penulis tidak efektif adanya ketentuan fiktif positif melalui PTUN tersebut.

Dengan demikian, bila diterbitkan keputusan fiktif positif tidak perlu melalui permohonan lagi ke PTUN. Berdasarkan ketentuan UUAP pemerintah menyelesaikannya sendiri, secara internal. Hal ini menurut Penulis ingin mengedepankan sikap pejabat pemerintah untuk melayani dengan baik publik. Pejabat pemerintah harus menanggapi semua pertanyaan publik. Ini tidak berarti bahwa semua permohonan harus dikabulkan. Permintaan tidak terpenuhi Kondisi perlu dilaporkan atau mungkin kepada instansi atau pejabat yang menunjukkan kekurangan Pemohon tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan atau melakukan tindakan administratif.

UUAP juga mengatur kewenangan PTUN untuk mengadili upaya administratif menurut Pasal 76 ayat (3) UUAP, bagi warga negara Kotamadya tidak menerima arbitrase pengaduan oleh atasan, pejabat, warga Pemerintah kota dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Dengan demikian, ada dua norma hukum yang mengatur tentang beban administrasi. Hubungannya dengan penyelesaian usaha Pengurus masyarakat masih mau ke pengadilan, ada dua Pengadilan, yaitu PT.TUN sesuai Pasal 48 UU Peratun dan PTUN sesuai Pasal 76 Ayat (3) UUAP.

6) Perkembangan Kompetensi Absolut PTUN Terhadap UUPTUN Setela Berlakunya UUAP

Sebagaimana dalam muatan UUPTUN terdapat perkembangan dalam unsur-unsur pembatasan. Hal tersebut terjadi dalam muatan Pasal 2, Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 142, setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Menurut Onma Ezra Rodi Aprilo, DKK dalam jurnalnya terdapat perkembangan pada unsur-unsur pembatasan, yakni: Pembatasan langsung, pembatasan tidak langsung, dan pembatasan langsung bersifat sementara.²⁰

a) Pembatasan Langsung

Pembatasan langsung dapat diartikan sebagai pembatasan yang tidak memungkinkan PTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa yang terjadi. Pembatasan langsung teruat dalam Ketentuan Umum Pasal 2 UUPTUN yang

²⁰ Onma Ezra Rodi Aprilo. Dkk, *Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jurnal Hukum Peratun, Vol.5, No.2 Agustus 2022, hal.163

mengatur bahwa tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) menurut Undang-Undang ini, apabila:

- a. “KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata
- b. KTUN yang merupakan pengaturan yang bersifat umum
- c. KTUN yang masih memerlukan persetujuan
- d. KTUN yang dikeluarkan berdasarkan KUHP atau KUHAP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana
- e. KTUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- f. KTUN mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum”

Kemudian, pada muatan Pasal 49 UUPTUN mengatur bahwa pengadilan tidak berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara apabila KTUN yang disengketakan itu pada saat:

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

b) Pembatasan tidak langsung.

Penetapan pembatasan tidak langsung merupakan pembatasan kompetensi absolut yang memungkinkan bagi Pengadilan Tata Usah Negara (PTUN) untuk memeriksa dan memutus sengketa administrasi dengan ketentuan yang dapat dimaknai bahwa seluruh upaya administratif yang ada sudah ditempuh. Sebagaimana pengaturanya pembatasan tidak langsung dimuat pada BAB III Kekuasaan Pengadilan dalam Pasal 48 yang berbunyi: “(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/administratif yang tersedia. (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus,

dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan”.

c) Pembatasan langsung bersifat sementara

Pembatasan langsung bersifat sementara adalah dimana Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sama sekali tidak mempunyai kesempatan untuk memutuskan sendiri sengketa yang dapat melaksanakan pelaksanaan putusan tersebut, hanya saja sifatnya sementara dan satu kali atau *einmalig*. Sebagaimana disebutkan pada muatan BAB IV Ketentuan Peralihan dalam Pasal 142 Ayat (1) UUPATUN telah mengatur bahwa, “sengketa tata usaha negara yang pada saat terbentuknya Pengadilan menurut UU ini belum diputus oleh Pengadilan menurut UU ini belum diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum tetap diperiksa dan diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum”.

Dengan demikian, PTUN harus signifikan pada perkembangan kompetensi absolutnya setelah diundangkannya UUAP. Sebagaimana menurut Dewi Asimah dalam jurnalnya perkembangan kompetensi absolut PTUN dalam UUAP telah dikonstruksikan pada tiga aspeknya, yaitu²¹:

1. “PTUN diberi kewenangan untuk memeriksa dan mengadili tindakan administrasi (*bestuurshandelingen*) 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 mengajukan gugatan ke PTUN”, dengan demikian setelah melalui upaya administratif menjadi kompetensi PTUN untuk mengadilinya”.

²¹ Dewi Asimah, *Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual*, Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan. Vol.1, No.1, 2020, hal.153-154

Maka dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP), Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan mutlak untuk mengambil langkah-langkah memutus sengketa di luar KTUN atau *beschikking*, yaitu tindakan administrasi atau (*bestuur handeling*) yang dapat merugikan warga negara. Dengan berkembangnya kompetensi absolut PTUN dalam muatan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dapat mewujudkan asas kepastian hukum dimana PTUN dapat mengambil putusan untuk mewujudkan keadilan bagi rakyat pencari keadilan sebagaimana tujuan dari lahirnya PTUN itu sendiri.

B. Problematika kompetensi Absolut dalam PTUN Menurut UU PTUN dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Sekarang ini, dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah memuat perubahan yang mendasar dalam pengatur sebelumnya, yang terdapat dalam muatan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 atas perubahan kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Problematika kompetensi absolut PTUN setelah diberlakukan UUAP dalam menangani sengketa PTUN tidak lagi mengenal unsur bersifat individual dalam keputusan administrasi oleh hakim-hakim.

Sebagaimana muatan Pasal 1 angka 3 UUPTUN menjelaskan bahwa objek sengketa tata usaha negara merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang tertulis. Lebih detailnya, KTUN yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 jo Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 adalah sebagai berikut: “KTUN adalah suatu penetapan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam Pasal 1 Angka 7 menyebutkan bahwa “Keputusan Administrasi Pemerintahan 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”. Menurut Dewi Asimah dalam jurnalnya bahwa Keputusan Tata

Usaha Negara (KTUN) yang temuat dalam Pasal 87 peralihan harus dimaknai sebagai:²²

- 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 AAUPB.
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas.
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dan/atau.
- f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat".

Problematika makna unsur Keputusan Tata Usaha Negara yang tercantum di dalam Pasal 87 UUAP dengan unsur Keputusan Tata Usaha Negara yang tercantum di dalam Pasal 1 angka (9) UU No. 51 Tahun 2009 tetang Peradilan Tata Usaha Negara dengan bentuk perubahan yang menjelaskan adanya perbedaan pada ketentuan Keputusan, dapat dilihat sebagai berikut, dalam Yodi Martono Wahyunadi²³ yang munguraikan problematikanya KTUN:

Elemen-Elemen Pemaknaan Keputusan Tata Usaha Negara Berdasarkan Pasal 1 Angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 Perubahan	Elemen-Elemen Pemaknaan Keputusan Tata Usaha Negara Berdasarkan Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014
<ol style="list-style-type: none"> a. Penetapan tertulis; b. Dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara; c. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara; d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; e. Bersifat konkret, individual, dan final; f. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata; 	<ol style="list-style-type: none"> a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan factual; b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan esekutif, legislative, yudikatif, dan penyelenggara Negara lainnya; c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AAUPB. d. Bersifat final dalam arti lebih luas;

²² Dewi Asimah, *Ibid*, hal 154-155.

²³ Yodi Martono Wahyunadi, *Ibid*, hal.139-140

	<p>e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau</p> <p>f. Keputusan yang beralaku bagi warga masyarakat;</p>
--	---

Bahwa table diatas menjelaskan perubahan pada Keputusan Tata Usaha Negara yang semula diatur dalam muatan Pasal 1 Angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tetang Peradilan Tata Usaha Negara perubahan kedua, Kemudian diatur dalam muatan Pasal 87 UUAP. Rumusan norma yang terkandung di dalam Pasal 87 UUAP merupakan ketentuan peralihan yang mengandung perubahan secara terselubung terhadap ketentuan norma dalam Pasal 1 angka 9 UUPTUN. Bahwa perubahan secara terselubung tidak dibenarkan sesuai dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di dalam angka 135 dengan ketentuan bahwa rumusan dalam ketentuan Peralihan tidak memuat perubahan terselubung atas ketentuan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian baru di dalam Ketentuan Umum Peraturan Perundang-Undangan atau dilakukan dengan membuat Peraturan Perundang-undangan perubahan.

Kemudian, unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara yang mengandung problematika dalam muatan Pasal 1 angka 9 UUPTUN dengan Pasal 1 angka 7 UUAP berbeda. Keputusan Tata Usaha Negara ada 6 (enam) unsur sedangkan Keputusan Administrasi 3 (tiga) unsur. Perbedaan tersebut membawa konsekuensi luasnya kompetensi PTUN.

Perbedaan pengaturan terhadap kriteria keputusan tata usaha negara ini membawa konsekuensi terhadap turut diperlukanya objek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Dola Rizal sejalan dengan pendapat J.J.H. Brugink semakin banyaknya unsur dalam suatu objek sengketa maka semakin kecil ruang lingkup kompetensi pengadilan, sebaliknya semakin sedikit sedikit unsur dalam obyek sengketa semakin luas kompetensi pengadilan.²⁴

²⁴ Dola Rizal, *Keputusan Tata Usaha Negara Menurut UU PTUN dan UU AP*, Jurnal Bina Mulia Hukum, Vol. 3, No. 1, September 2018, hal.98

Sebagaimana juga dalam UU PTUN dikenal dengan istilah fiktif negatif, dalam hal memuat konteks tentang “fiktif” sehingga menunjukkan bahwa keputusan tata usaha negara yang digugat sebenarnya tidak berwujud. Ia hanya merupakan sikap diam dari Badan dan/atau Pejabat tata usaha negara yang nyata tertulis.²⁵

Dengan demikian kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara sehubungan dengan pemberlakuan Undang-undang Administrasi Pemerintahan adalah memeriksa, mengadili dan memutus:

1. Perbuatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan Administrasi Pemerintahan/KTUN (*beschikking*);
2. Tindakan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya dalam melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret/faktual (*materieele daad*).

KTUN dalam kompetensi (yuridiksi) absolut PTUN merupakan ranah hukum acara yang harus dimuat dalam materi muatan khusus. Hal-hal tersebut tidak dapat dimasukkan ke dalam pengaturan perundang-undang lain, termasuk undang-undang yang substantif. Seharusnya kompetensi absolut PTUN diatur dengan undang-undang. Adanya perubahan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 khususnya Pasal 1 angka 9 tidak sesuai dengan amanah atau perintah Pasal 24A ayat (5) Undang-Undang Dasar NRI tahun 1945. Seharusnya pengaturan lebih lanjut “dengan undang-undang” (*bij de wet*), bukan dengan jalan menyisipkan “dalam undang-undang” (*in de wet*).

Dalam hemat penulis, melihat bahwa pengaturan kompetensi absolut dalam muatan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan masih terdapat pertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana makna yang terkandung dalam muatan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Kedua, ketentuan yang termuat dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan terdapat perubahan secara terselubung dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sebagaimana dimaknai bahwa perubahan

²⁵ Budiamin Rodding, Keputusan Fiktif Negatif dan Fiktif Positif Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, *Tanjungpura Law Jurnal*, Vol. 1, No. 1, Januari 2017, hal.30

secara terselubung suatu aturan di dalam Peraturan Perundang-undangan tidak dibenarkan ditempatkan di dalam ketentuan Peralihan.

Sejalan menurut Yodi Martono Wahyunadi²⁶ dalam jurnalnya “Berpendapat walaupun dalam UUAP disebutkan Keputusan Administrasi pemerintahan disebut juga keputusan tata usaha negara akan tetapi konsepnya berbeda. Hakim-hakim dalam menangani sengketa Administrasi setelah lahirnya UUAP tanggal 17 Oktober 2014, harus secara cermat mempertimbangkan Keputusan tata usaha negara mendasarkan pada UUAP. Dengan tidak adanya unsur bersifat individual dalam keputusan administrasi menyebabkan keputusan yang bersifat umum menjadi kompetensi PTUN. Hanya saja sifat keputusan bersifat regeling bukan kompetensi PTUN termasuk juga peraturan kebijakan”.

Penyelesaian sengketa administrasi negara melalui birokrasi sebenarnya membawa manfaat bagi masyarakat karena pihak yang menyelesaikan sengketa adalah instansi atau pejabat pemerintah yang lebih memahami ruang lingkup permasalahan di lingkungan internalnya. Pengajuan gugatan administrasi tingkat pertama menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat umum, karena gugatan administrasi disamakan dengan pengajuan gugatan ke pengadilan tata usaha negara (pengadilan tingkat pertama), sehingga apabila diajukan ke pengadilan tingkat pertama akan membutuhkan waktu yang lebih lama dibandingkan langsung diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan diatas, penulis menarik benang merahnya. Pertama, bahwa ketentuan yang termuat dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan terdapat perubahan secara terselubung dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sebagaimana dimaknai bahwa perubahan

²⁶ Yodi Martono Wahyunadi, *Ibid*, hal.141

secara terselubung suatu aturan di dalam Peraturan Perundang-undangan tidak dibenarkan ditempatkan di dalam ketentuan Peralihan.

Kedua, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menawarkan kemungkinan perluasan kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini memperluas cakupan keabsahannya dibandingkan dengan unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara seperti yang dimaksud di dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Ketiga, Ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dihubungkan dengan pemaknaan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

3.1. Saran.

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, harapan penulis yang termuat dapat diakomodir dalam memperbaiki kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pertama, disarankan kepada pembentuk undang-undang untuk merevisi atau merubah Ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dihubungkan dengan pemaknaan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Kedua, Untuk mengatur hukum acara lembaga peradilan harus dilakukan dengan undang-undang (*bij de wet*) bukan dengan jalan menyisipkan dalam undang-undang (*in de wet*) yang lain sehingga mendapat legitimasi secara konstitusional.

Ketiga, AUPB yang sudah dinormakan di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak dapat lagi disebut sebagai AUPB karena sudah menjadi norma undang-undang,

kepada Hakim di Peradilan Tata Usaha Negara disarankan hendaknya menggunakan AUPB yang sudah dikenal dalam yurisprudensi dan doktrin.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, harapan penulis yang termuat dapat diakomodir dalam memperbaiki kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pertama, disarankan kepada pembentuk undang-undang untuk merevisi atau merubah Ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dihubungkan dengan pemaknaan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Kedua, Untuk mengatur hukum acara lembaga peradilan harus dilakukan dengan undang-undang (*bij de wet*) bukan dengan jalan menyisipkan dalam undang-undang (*in de wet*) yang lain sehingga mendapat legitimasi secara konstitusional.

Ketiga, AUPB yang sudah dinormakan di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak dapat lagi disebut sebagai AUPB karena sudah menjadi norma undang-undang, kepada Hakim di Peradilan Tata Usaha Negara disarankan hendaknya menggunakan AUPB yang sudah dikenal dalam yurisprudensi dan doktrin.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Ismatullah, H. Deddy, *Hukum Adminstrasi Negara*, (Bandung: Pustaka Setia, 2018)
- Latif, Abdul, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014)
- Diantha I Made Pasek, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2017)
- Indriyanto Seno Adji, *Korupsi: Kriminalisasi Kebijakan Aparatur Negara* (makalah), dalam Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014),
- Hoesen, Zainal Arifin, *Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, (Imperium: Yogyakarta, 2013)
- Ilmar, Aminuddin, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Kharisma Putra Utama: Jakarta, 2014)
- Marbun. S.F. *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, (Kreasi Total Media: Yogyakarta, 2021)

Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011)

Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (tanpa penerbit, cet keempat, tanpa tahun)

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum Konsep Dan Metode*, (Setara Press: Malang, 2013)

B. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009.

C. Jurnal

Budiamin Rodding, Keputusan Fiktif Negatif dan Fiktif Positif Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, *Tanjungpura Law Jurnal*, Vol. 1, No. 1, Januari 2017, hal.30

Dewi Asimah. (2020). Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD. *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*. Vol. 1. No. 1. h. 154-155.

Dola Rizal, *Keputusan Tata Usaha Negara Menurut UU PTUN dan UU AP*, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol. 3, No. 1, September 2018, hal.98

Fatria Khairo. *Urgensi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, *Jurnal Lex Librum*, Vol. 3. No. 2, 2017. h. 545.

Onma Ezra Rodi Aprilo. Dkk, Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Hak Atas Tanah, *Jurnal Hukum Peratun* Vol. 5 No.2 Agustus 2022, h. 163

Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), h.21-22

Yodi Martono Wahyunadi, Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 5, No. 1, Maret 2016, h.141

