

Sistem Peradilan Administrasi Negara Pasca Hadirnya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Bitia Gadsia Spaltani¹

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta
Email : bita.gadsia@law.uad.ac.id

Abstrak

Pasca lahirnya UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menjadikan sebuah pembaruan dalam harmonisasi regulasi yang mengatur administrasi negara. Banyaknya ketentuan maupun pasal-pasal baru yang diatur merupakan bagian dari *citizen friendly* agar masyarakat tidak hanya menjadi objek namun juga dapat berperan sebagai subjek sebelum maupun pasca kebijakan/keputusan itu ditetapkan atau diterbitkan. Diterbitkannya regulasi yang menjadi payung hukum utama kebijakan-kebijakan maupun peraturan turunan merujuk, seharusnya dapat menjadi sesuatu yang *firm* terkait arah berkembangnya hal-hal yang spesifik terkait nomenklatur penting. Yang terjadi justru sebaliknya, masih banyak norma-norma baru dalam UUAP yang justru membingungkan, tidak tegas, dan banyak dijadikan bahan diskusi di kalangan ahli hukum HAN, sebagai contoh nomenklatur tindakan administrasi pemerintahan, tindakan faktual, KTUN elektronik, dan lain sebagainya. Metode penulisan dalam artikel ini adalah menggunakan metode penelitian doktrinal yang merujuk pada kajian perundang-undangan dalam melakukan analisa data. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa diperlukan harmonisasi segera khususnya dengan peraturan terkait peradilan administrasi negara. Hal ini disebabkan tidak hanya aspek hukum administrasi negara yang mengalami transformasi namun juga regulasi tentang hukum acara peradilan tata usaha negara yang justru norma umumnya diatur di dalam UUAP.

Kata-kata kunci : UUAP, tindakan faktual, peradilan administrasi

Abstract

After the enactment of Law No. 30 of 2014 concerning State Administration, it has become an update in the harmonization of regulations governing state administration. The many new provisions and articles that are regulated are part of citizen friendly so that the community is not only an object but can also play a role as a subject before or after the policy/decision is determined or issued. The issuance of regulations that become the main legal umbrella for policies and derivative regulations should be able to be something firm related to the direction of development of specific matters related to important nomenclature. What happened was the opposite, there are still many new norms in the UUAP which are confusing, not clear, and are often used as discussion material among HAN legal experts, for example the nomenclature of government administrative actions, factual actions, electronic KTUN, and so on. The writing method in this article is to use a doctrinal research method that refers to the study of legislation in conducting data analysis. The results of the discussion show that immediate harmonization is needed, especially with regulations related to state administrative justice. This is because not only the aspects of state administrative law have undergone transformation but also the regulations on state administrative court procedural law, the general

norms of which are regulated in the UUAP..

Keywords: UUAP, Factual Actions, Administrative Justice

Pendahuluan

Pasca hadirnya UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kewenangan Peratun mengalami perluasan. Diundangkannya UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak terlepas dari hasil pemikiran dan juga pembahasan yang telah dilakukan oleh pembuat Undang-Undang bersama dengan para ahli hukum dan juga melibatkan lembaga yudisial. Perluasan kompetensi Peratun adalah terkait dengan kewenangannya dalam melakukan pengujian tidak hanya terhadap KTUN (*beschikking*) namun juga kewenangan untuk melakukan pengujian tindakan faktual (*feitelijke handelingen*) yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintah, termasuk dalam melakukan penilaian tentang ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Badan dan atau Pejabat Pemerintahan.

Dalam menilai ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, PTUN berperan sebagai lembaga yang melakukan penyelesaian dengan menggunakan pendekatan administratif sebagai *premium remedium* sehingga arah penyelesaiannya berbeda dari yang dulu lebih ke arah pendekatan penal (pidana) sebagai *ultimum remedium* (setelah hadir Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016), selain itu paradigma yang dibangun PTUN dengan perkembangan terbaru adalah lebih bersifat ke arah pengabulan terutama berkaitan dengan kompetensi absolut PTUN yang mengalami perluasan dalam hal menerima permohonan masyarakat terkait penerimaan putusan permohonan dalam sengketa fiktif positif. Beberapa prinsip pembaharuan tersebut merupakan respon yang positif dari perkembangan globalisasi terhadap model perkembangan peradilan administrasi di dunia, sehingga Negara Indonesia berusaha menjamin dalam rangka menciptakan peradilan administrasi yang dapat meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik dari sebelumnya dengan beberapa prinsip yang berhasil diadopsi dari perbandingan peradilan administrasi di negara lain, salah satunya Negara Prancis.

Tentunya perluasan definisi KTUN itu sendiri dalam UUAP juga merupakan hal yang perlu dijadikan pertimbangan khususnya dalam jenis amar putusan PTUN seperti apa sebagaimana selama ini yang telah diatur dalam Pasal 97 UU Peratun, dimana apabila pejabat TUN ternyata tidak melaksanakan amar terhadap tindakan faktual yang dilakukannya, pengaturan mengenai uang paksa pun menjadi sesuatu hal yang membutuhkan penyesuaian lebih lanjut.

Berkaitan dengan sistem hukum di negara kita, konstitusi telah menentukan yang tertuang dalam aturan dasar negara bahwa Negara Republik Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum. Begitu juga dalam penjelasan konstitusi yang menjelaskan mengenai sistem pemerintahan negara dimana jelas diatur bahwa Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum (*rechstaat*). Konsep *rechstaat* merupakan konsep negara hukum di negara-negara Eropa Kontinental yang menganut sistem *Civil Law*. Di dalam konsep ini, berdasarkan

doktrin yang dijelaskan oleh Julius Stahl, bahwa unsur-unsur yang terdapat dalam negara hukum terdiri atas beberapa poin penting sebagai berikut: (a) Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (*grondrechten*); (b) Adanya pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*); (c) Pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wet matigheid van her bert*); (d) Adanya peradilan administrasi (*administratief rechtspraak*) (Rumokoy, 2001).

Di dalam negara hukum, salah satu unsur yang paling penting yaitu adanya lembaga peradilan yang independen, sebab dalam sebuah pemerintahan, selalu terdapat permasalahan atau sengketa yang melibatkan penyelenggara negara dalam hal ini pemerintah yang berhadapan dengan rakyat dalam suatu pemerintahan yang melanggar aturan hukum yang telah ditetapkan. Doktrin yang sama disampaikan oleh Sjahan Basah, mengenai hadirnya peradilan sebagai salah satu unsur yang penting dan juga paling dominan yang merujuk ke dalam proses-proses penegakan hukum untuk memberikan keadilan dan juga kepastian hukum bagi masyarakat dan juga pemerintah demi tercapainya apa yang dinamakan dengan *check and balance* (Basah, 1997). Posisi atau kedudukan lembaga-lembaga peradilan di Indonesia merupakan satu kesatuan dari implementasi adanya konsep negara hukum yang mencitakan adanya supremasi hukum maupun penegakan hukum yang adil (Asmara & Soerodjo, 2006).

Namun dalam perkembangannya hingga sekarang konsepsi negara hukum dengan ciri didirikannya peradilan administrasi itu sendiri seolah menimbulkan problem yang berkaitan dengan kepastian hukum bagi masyarakat sebagai pihak yang perlu mendapatkan perlindungan hukum yang serius oleh pemerintah. Hal ini satunya dikarenakan putusan pengadilan menjadi benteng tersendiri bagi para pencari keadilan yang haknya telah dilanggar oleh pejabat TUN masih terus diupayakan dalam segi pelaksanaannya (Boneka, 2014). Tidak adanya pengaturan atau regulasi yang tegas mengatur mengenai kepatuhan pejabat TUN dalam pelaksanaan putusan menjadi bumerang bagi badan peradilan administrasi, dimana PTUN juga tidak dapat memaksakan atasan pejabat TUN secara langsung dalam bentuk perintah agar pejabat TUN yang bersangkutan melaksanakan putusan yang telah dijatuhkan melalui mekanisme *check and balance*. Tidak hanya ketiadaan regulasi yang mengatur mekanisme secara detail mengenai pelaksanaan putusan PTUN bagi pejabat TUN atau pejabat pemerintahan saja, namun juga masih banyaknya norma-norma pasca hadirnya UU Administrasi Pemerintahan yang dinilai sebagai norma baru yang membutuhkan penyelerasan lebih lanjut dengan UU Peratun yang lama, sebagai pijakan atau pedoman bagi hakim dalam penyelesaian sengketa TUN yang masuk ke pengadilan.

Diberlakukannya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam kaitannya dengan Peradilan Tata Usaha Negara (TUN) sebenarnya telah memperluas *access to justice* bagi pencari keadilan dengan cara membuka "ruang hampa" yang sebelumnya tidak dapat dimasuki oleh pencari keadilan. Oleh karena Undang-Undang Administrasi Pemerintahan telah membuka *access to justice*, maka Hakim dalam Peradilan TUN sebagai sentral penegak hukum dan keadilan sepatutnya juga terbuka terhadap perubahan dan perkembangan di bidang

Administrasi Pemerintahan (Permana, 2015). Secara umum, tujuan pihak-pihak yang berperkara adalah menyelesaikan perkara mereka secara tuntas dengan putusan pengadilan disertai pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan tersebut (Simanjuntak, 2014).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan sebagai pengaturan baru di bidang hukum administrasi negara sebagai hukum materiil bidang hukum administrasi negara dan sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan. UU No. 30 Tahun 2014 sebagai batu uji bagi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam melakukan pemeriksaan dan pengujian objek gugatan. Di dalam UU No. 30 Tahun 2014 terdapat pengaturan-pengaturan yang harus diselaraskan dengan UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Hubungan hukum yang timbul antara hukum materiil dan hukum formil tersebut adalah bersinergi satu terhadap yang lain, agar sistem Peradilan Tata Usaha Negara dapat terlaksana dengan baik. Peradilan Tata Usaha Negara melakukan pengujian terhadap keputusan dan / atau tindakan badan atau pejabat TUN berdasarkan perundang-undangan yang sesuai dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam kaitannya dengan lahirnya UU No. 30 Tahun 2014, peran penting Peradilan TUN sebagai salah satu upaya pengawasan yuridis terhadap tindakan hukum pemerintah harus dikembangkan. Fungsi pengawasan oleh Peradilan Tata Usaha Negara sebagai pengawasan secara yuridis (*judicial and social control*) (Lotulung, 2013). Sebagai upaya menuju *good governance*, UU No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan sebagai batu uji terhadap objek sengketa administrasi pemerintahan. Peran peradilan TUN dalam melakukan pengujian keputusan atau tindakan aparat pemerintahan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat menjadi salah satu tolok ukur terselenggaranya *good governance*.

Dalam perkembangan hukum administrasi yang terjadi hingga sekarang pasca terbitnya UUAP, pembuat UUAP itu sendiri bersama dengan lembaga peradilan TUN di Indonesia banyak merefleksikan model-model pembaharuan yang dianut yang berasal dari hasil kajian studi banding yang telah dilakukan beberapa kali di negara tempat berkembangnya rezim administratif yakni Prancis. Prancis dianggap sebagai tempat studi banding yang tepat dalam mengkaji peradilan administrasi disebabkan sejarahnya yang panjang dalam melakukan elaborasi peradilan dan pengalaman dalam praktek peradilan melalui putusan-putusan maupun yurisprudensi. Selain itu, kompetensinya meliputi kewenangan kontrol hukum terhadap semua sengketa administrasi antara rakyat dan pemerintah yang timbul sebagai akibat tindakan pemerintahan di bidang hukum publik. Namun baru-baru ini pemerintah bersama DPR telah mensahkan UU No. 11 tahun 2002 tentang Cipta Kerja dimana dampak dari regulasi tersebut turut merombak UU Administrasi Pemerintahan dalam beberapa pasal dan meningkatkan ketidakpastian hukum bagi para pencari keadilan. Hal ini juga membuat adanya ketidakharmonisan terkait regulasi yang mengatur tentang

sistem peradilan TUN di Indonesia. Sehingga berdasarkan uraian yang telah disampaikan di atas, perlunya dilakukan harmonisasi hukum dalam upaya penyelerasan norma-norma hukum administrasi yang terdapat pasca hadirnya UU No. 30 tahun 2014 dengan UU Cipta Kerja.

Hasil dan Pembahasan

1. Kompetensi Absolut Peratun Pasca Hadirnya UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Perluasan kompetensi absolut Peradilan TUN pasca lahirnya UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dipengaruhi oleh pasal-pasal antara lain sebagai berikut: *Pertama*, Definisi Keputusan Tata Usaha Negara. Bahwa definisi keputusan TUN diatur dalam pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan bahwa pemaknaan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana yang dimaksud dalam UU 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 penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan factual, keputusan Badan dan / atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya, berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB, bersifat final dalam arti lebih luas, keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, dan atau keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Berdasarkan pasal tersebut dalam poin a menjadikan objek gugatan tidak hanya penetapan tertulis (KTUN) namun juga tindakan faktual pasca UU Administrasi Pemerintahan sehingga memperluas pemaknaan KTUN yang diselenggarakan di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya, dimana sebelumnya hanya di lingkungan eksekutif di bawah kekuasaan presiden. Seluruh KTUN diukur berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AAUPB, artinya jika suatu keputusan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau AAUPB sudah cukup untuk dimintakan pembatalan. Telah disebutkan bahwa keputusan adalah hasil dari tindakan hukum pemerintahan. Dalam negara hukum, setiap tindakan hukum pemerintah, harus didasarkan pada asas legalitas, yang berarti bahwa pemerintah tunduk pada undang-undang. Sehingga pembuatan dan penerbitan keputusan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dimana dalam pasal 10 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan dijelaskan bahwa asas umum pemerintahan yang baik meliputi asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Keputusan tersebut bersifat final dalam arti lebih luas, dan menimbulkan akibat hukum dan berlaku bagi warga masyarakat yakni seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan keputusan dan / atau tindakan faktual dan dapat juga berlaku bagi pejabat Tata Usaha Negara dalam hal terkait penilaian ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang.

Dalam penjelasan Pasal 2 huruf c UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan TUN menyebutkan bahwa, “bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.” Dalam penjelasan Pasal 87 huruf d disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “final dalam arti luas” mencakup keputusan yang diambil alih oleh atasan pejabat yang berwenang. Dimana keputusan tersebut berlaku bagi warga masyarakat, dimana dalam ketentuan UU Peradilan TUN sebelumnya bahwa penggugat adalah orang atau badan hukum perdata sehingga keputusan yang dikeluarkan hanya menimbulkan akibat hukum bagi pihak yang bersengketa namun sekarang keputusan berlaku bagi warga masyarakat.

Kedua, Keputusan Administrasi Pemerintahan atau KTUN. Definisi Keputusan administrasi pemerintahan atau KTUN diatur dalam Pasal 1 angka 7 UU Administrasi Pemerintahan yang mendefinisikan KTUN yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perluasan pemaknaan keputusan TUN sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 7 UU No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan membawa konsekuensi semakin luasnya kompetensi PTUN, bahwa semakin banyak unsur dalam suatu objek sengketa maka semakin kecil ruang lingkup kompetensi pengadilan. Hal ini berbeda dengan pemaknaan KTUN sebelumnya yang terdapat dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 51 tahun 2009 yang mengatur definisi yang lebih sempit dengan unsur yang lebih banyak.

Ketiga, Tindakan Faktual. Definisi tindakan faktual diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU Administrasi Pemerintahan yang mendefinisikan 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. Ketentuan pasal tersebut menjadikan tindakan administrasi atau tindakan faktual turut menjadi kompetensi PTUN dimana penetapan tertulis berdasarkan pasal 87 huruf a yang menyebutkan bahwa penetapan tertulis juga mencakup tindakan faktual.

Keempat, konsep penyalahgunaan wewenang. Badan / pejabat pemerintah dilarang menyalahgunakan wewenang yang meliputi melampaui wewenang, mencampurkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Pengawasan secara ekstern menjadi kewenangan Pengadilan TUN terhadap pengujian tentang ada/ tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan (Pasal 21 UUAP). Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan kepada PTUN dalam menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Dalam hal permohonan pemeriksaan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan / pejabat pemerintahan yang diajukan kepada Pengadilan, Pengadilan wajib memutus permohonan dalam menilai ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang paling lama 21 hari kerja sejak permohonan diajukan yang terhadap putusan pengadilan tersebut dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Kelima, KTUN Fiktif Positif. Kompetensi peradilan TUN untuk memutus objek keputusan fiktif positif diatur dalam Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan. Dalam hal tidak ditetapkan atau dilakukannya keputusan dan / atau tindakan oleh badan/ pejabat pemerintahan dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan tidak mengatur, dalam jangka waktu 10 hari maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum. Terhadap munculnya keputusan fiktif positif ini, untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan diajukanlah permohonan ke PTUN sebagaimana yang diatur dalam Pasal 53 ayat (4) UU Administrasi Pemerintahan, yang menambah kompetensi absolut Peradilan TUN. Dalam hal ini Pengadilan TUN memiliki kewajiban untuk memutuskan permohonan dalam jangka waktu paling lama 21 hari sejak permohonan diajukan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (5) UU Administrasi Pemerintahan. Pasca keluarnya putusan Pengadilan, Badan dan atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan TUN tersebut paling lama 5 hari sejak keluarnya putusan pengadilan sebagaimana diatur dalam pasal 53 ayat (6) UU Administrasi Pemerintahan.

Keenam, upaya administratif. Hal ini dijelaskan dalam Ketentuan tersebut terdapat dalam pasal 76 ayat (3) UUAP yang menyebutkan bahwa, “Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan”. Upaya administratif tersebut meliputi upaya keberatan dan banding sebagaimana yang diatur dalam pasal 75 ayat (1) dan ayat (2). Ketujuh, akibat hukum diskresi. Diskresi adalah pengambilan keputusan dan/ tindakan yang bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Penggunaan diskresi oleh badan / pejabat pemerintahan yang melampaui wewenang dan dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang berakibat hukum menjadi tidak sah. Yang dimaksud dengan tidak sah adalah keputusan dan/ atau tindakan yang dilakukan oleh Badan/ Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang sehingga dianggap tidak pernah ada/ dikembalikan pada keadaan semula sebelum keputusan dan/ tindakan ditetapkan/ dilakukan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada. Sedangkan akibat hukum dari penggunaan diskresi yang mencampurkan wewenang akan berakibat hukum dapat dibatalkan yang artinya pembatalan keputusan dan/ tindakan melalui pengujian oleh atasan pejabat/ badan peradilan. Sehingga pengujian dalam hal ini dapat dilakukan oleh Peradilan TUN, sehingga Peradilan TUN berwenang menguji diskresi yang diambil badan / pejabat pemerintahan.

Mengenai perluasan kewenangan Peratun itu sendiri yang sekarang dalam amarnya seharusnya tidak hanya berbunyi menyatakan batal atau tidak sah KTUN yang sifatnya konkret, individual dan juga final, berkaitan dengan pemaknaan KTUN yang juga meliputi tindakan faktual tentunya selayaknya pengaturan amar putusan PTUN yang selama ini tertuang dalam Pasal 97 UU Peratun perlu diselaraskan dengan perubahan kompetensi absolut Peratun itu sendiri

(Simanjuntak, 2014).

2. Upaya Harmonisasi Hukum Dalam Menyelaraskan Peraturan tentang Sistem Peradilan TUN di Indonesia Pasca Hadirnya Omnibus Law

Membicarakan model perkembangan peradilan administrasi di Indonesia tidak dapat terlepas dari pembicaraan sistem hukum khususnya pengaruhnya terhadap eksistensi peratun sebagai lembaga yudisial yang melakukan penyelesaian sengketa tata usaha negara. Dalam sistem hukum *civil law* dikenal adanya pemisahan antara peradilan umum dan PTUN (*sistem duality of jurisdiction*), seperti di negara Prancis, Belanda, Jerman, Italia, dan negara-negara bekas jajahannya di Benua Afrika, Asia, Amerika Latin termasuk Indonesia. Sedangkan di negara-negara dengan sistem hukum *common law* yang menganut sistem *unity of jurisdiction* tidak mengenal eksistensi PTUN yang secara struktural terpisah dan berdiri sendiri dari peradilan umum (Dani, 2018). Jika kita melihat pada model PTUN di Indonesia yang secara struktural berada di bawah MA dan tidak berdiri sendiri seperti pada negara-negara dengan sistem *civil law*, sehingga tetap berada di bawah MA dalam hal pembinaan administrasi, dan kelembagaan. Sistem peradilan yang demikian lebih condong ke dalam sistem *unity of jurisdiction* sebab PTUN dijalankan oleh MA, artinya sengketa TUN diselesaikan oleh lembaga yudisial murni (kekuasaan kehakiman) hanya saja seolah-olah seperti lembaga tersendiri. Namun di sisi lain, dalam penyelesaian sengketa TUN prinsip-prinsip yang dijalankan oleh Peratun lebih condong ke arah sistem hukum *civil law* yang menempatkan pejabat pemerintahan istimewa di hadapan pengadilan.

Dalam pembentukan PTUN di Indonesia pada mulanya, sudah merupakan hasil dari studi banding ke sumber utama negara dengan rezim administratif yakni Prancis. St. Munadjat Danusaputro selaku asisten khusus Menteri Kehakiman Bidang Hukum Lingkungan-Lingkungan Internasional pada bulan Oktober 1975 ditugaskan oleh Menteri Kehakiman RI untuk mempelajari lembaga Conseil d'Etat selama 2 minggu (Dani, 2018). Dan ditemukan bahwa sistem PTUN di Prancis tidak dapat diterapkan di Indonesia secara integratif sebab lembaga peratun di Prancis dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, sehingga pembangunan peradilan tata usaha negara Indonesia tetap masuk dalam koridor Pasal 24 UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa peratun tetap berada dalam kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung (Komisi Yudisial RI, 2014).

Pasca disahkan RUU Cipta Kerja Omnibus Law menjadi UU No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, regulasi garapan pemerintah dan DPR tersebut justru meningkatkan ketidakpastian hukum bagi para pencari keadilan khususnya di Peradilan TUN. Hal ini dikarenakan regulasi tersebut secara fundamental mengubah susunan konsep pembaruan yang sudah dibangun sebelumnya oleh penyusun UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

UU Cipta Kerja menimbulkan persoalan baru dengan menghilangkan syarat bagi pejabat pemerintah untuk melakukan diskresi. Diskresi memberikan ruang gerak bagi pejabat pemerintah untuk melakukan suatu tindakan tanpa perlu terikat sepenuhnya pada undang-undang asalkan tujuannya untuk kepentingan umum.

UU tentang Administrasi Pemerintahan membatasi penggunaan diskresi agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. UU ini ditujukan untuk mencegah diskresi disalahgunakan, agar tidak dilakukan untuk kepentingan dan keuntungan pejabat yang bersangkutan. Namun, Pasal 175 UU Cipta Kerja menghapus syarat “tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” bagi pejabat pemerintah untuk melakukan diskresi. Ini akan berdampak buruk bagi iklim administrasi pemerintahan karena potensi untuk menyalahgunakan diskresi. Bahkan, UU Cipta Kerja juga memungkinkan penggunaan diskresi secara luas, termasuk oleh presiden. Jika presiden melakukan diskresi, tidak ada lagi kontrol terhadap diskresi presiden itu, karena tidak ada lagi jabatan yang lebih tinggi untuk mengawasi Presiden. Selama ini yang bisa mengontrol presiden adalah peraturan perundang-undangan, namun syarat tersebut sudah dihapus.

Selain itu UU Cipta Kerja juga mengubah model asas “fiktif positif” yang ada di UU Administrasi Pemerintahan. Sebagaimana perubahan di pasal 53 ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang diubah dalam pasal 175 Poin 6 UU Ciptaker.

Pasal 53 (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan)

(1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

(3) Dalam hal permohonan diproses melalui sistem elektronik dan seluruh persyaratan dalam sistem elektronik telah terpenuhi, sistem elektronik menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan sebagai Keputusan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.

(4) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2)', Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, permohonan dianggap dikabulkan secara hukum.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Presiden.

Dalam asas fiktif positif, suatu keputusan dengan sendirinya lahir apabila permohonan atas suatu keputusan atau penetapan yang diajukan oleh warga negara atas suatu objek tidak direspons oleh pejabat pemerintah. Misalnya, warga negara meminta kepada gubernur agar sebuah Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang merusak alam dicabut karena tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan sektor kehutanan. Atau warga negara ingin mengajukan Izin Mendirikan

Bangunan (IMB) untuk kegiatan usaha atau rumah tinggal. Sikap pejabat yang tidak menjawab atau diam itu oleh UU Administrasi Pemerintahan dianggap sebagai bentuk persetujuan dan pengabulan secara hukum. UU Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa untuk mendapatkan kekuatan hukum, warga negara harus mengajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk memperoleh penerimaan permohonan sebagai bentuk pengakuan. PTUN wajib memutuskan permohonan itu paling lama 21 hari kerja sejak permohonan diajukan. Kemudian, badan atau pejabat pemerintah wajib mengeluarkan keputusan untuk melaksanakan putusan PTUN paling lama 5 hari kerja setelah penetapan oleh pengadilan. Dalam ketentuan yang diatur lewat UU Administrasi Pemerintahan, ada jaminan dari negara melalui putusan PTUN bahwa keputusan fiktif positif yang diperoleh warga negara akan dilaksanakan oleh badan atau pejabat yang bersangkutan. Dalam ketentuan baru, UU Cipta Kerja mengatur bahwa keputusan akan lahir dengan sendirinya jika pejabat tidak merespons dalam 5 hari, ini lebih singkat dari sebelumnya 10 hari. Dari segi percepatan waktu memang terlihat baik.

Akan tetapi, UU Cipta Kerja justru menghilangkan peran Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk memberikan kekuatan hukum atas keputusan tersebut dan menyerahkan kepada pejabat pemerintah untuk mengeksekusinya sendiri. Artinya, warga negara tidak akan mendapat kepastian hukum dan administrasi makin berlarut. Ini karena pejabat yang telah menolak dengan sikap diamnya tidak memiliki paksaan hukum untuk mengabulkan atau mengeksekusi permintaan warga negara.

Asas kepastian hukum tercantum dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan masih ditemukannya banyaknya disharmoni maupun kontradiksi yang ditemukan antara hukum yang dikonsepsikan sebagai *ius constituendum* dengan yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (*ius constitutum*) dengan yang diterapkan (*ius operatum*), hal ini membutuhkan harmonisasi dan keselerasan lebih lanjut ke depannya (Habibi, 2019). Tidak menutup kemungkinan perlunya sebuah pengupayaan oleh pemerintah dan juga pembuat undang-undang agar regulasi yang sah sekarang perlu dikembalikan kepada khitah semula (Habibi, 2019).

Dibutuhkan harmonisasi pembaharuan sistem beracara di PTUN ke depan. Dalam kaitannya dengan penghapusan peran PTUN dalam pengabulan KTUN fiktif positif. Regulasi perlu dikembalikan kepada khitah awal dan semangat awal UU No. 30 tahun 2014 yang sudah sedemikian baik dalam pembaruan prinsip-prinsipnya. Sehingga pelaksanaan keputusan fiktif positif harus tetap melibatkan PTUN. Hal ini penting karena pengadilan adalah satu-satunya instrumen yang bisa memberi kepastian dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara dalam

urusannya dengan administrasi pemerintahan. Tanpa pelibatan pengadilan, dapat dipastikan administrasi pemerintahan tidak akan terkontrol dan menyulitkan warga negara untuk mendapatkan kepastian akan hak-hak nya. Putusan PTUN juga perlu diikuti dengan sanksi jika pejabat pemerintah tidak melaksanakan dalam batas waktu yang telah diberikan. Terkait administrasi pemerintahan, dua hal ini perlu diterapkan dalam UU Cipta Kerja jika memang tujuannya adalah untuk melahirkan budaya birokrasi yang cepat, responsif, dan bertanggung jawab.

Simpulan

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. *Pertama*. Pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, turut memperluas kompetensi absolut Peratun. Perluasan kompetensi absolut Peradilan TUN pasca lahirnya UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dipengaruhi oleh pasal-pasal antara lain meliputi definisi keputusan Tata Usaha Negara (pasal 87), definisi keputusan administrasi pemerintahan atau KTUN (pasal 1 angka 7), tindakan faktual (pasal 1 angka 8), penyalahgunaan wewenang (pasal 17- 21), KTUN fiktif positif (Pasal 53), upaya administratif (pasal 75-76), dan akibat hukum diskresi (pasal 30-32).

Dibutuhkan harmonisasi pembaharuan sistem beracara di PTUN ke depan. Dalam kaitannya dengan penghapusan peran PTUN dalam pengabulan KTUN fiktif positif. Regulasi perlu dikembalikan kepada khittah awal dan semangat awal UU No. 30 tahun 2014 yang sudah sedemikian baik dalam pembaruan prinsip-prinsipnya. Sehingga pelaksanaan keputusan fiktif positif harus tetap melibatkan PTUN. Hal ini penting karena pengadilan adalah satu-satunya instrumen yang bisa memberi kepastian dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara dalam urusannya dengan administrasi pemerintahan. Tanpa pelibatan pengadilan, dapat dipastikan administrasi pemerintahan tidak akan terkontrol dan menyulitkan warga negara untuk mendapatkan kepastian akan hak-hak nya. Putusan PTUN juga perlu diikuti dengan sanksi jika pejabat pemerintah tidak melaksanakan dalam batas waktu yang telah diberikan. Terkait administrasi pemerintahan, dua hal ini perlu diterapkan dalam UU Cipta Kerja jika memang tujuannya adalah untuk melahirkan budaya birokrasi yang cepat, responsif, dan bertanggung jawab..

Daftar Rujukan

- Asmara, G., & Soerodjo, I. (2006). *Peradilan pajak & lembaga penyanderaan (gijzeling) dalam hukum pajak di Indonesia*. LaksBang.
- Basah, S. (1997). *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Alumni.
- Boneka, P. N. (2014). Tinjauan Hukum Putusan PTUN Dalam Rangka Eksekusi Putusan Yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap. *Lex Administratum*, 2(2).
- Dani, U. (2018). Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia: Sistem Unity Of Jurisdiction Atau Duality Of Jurisdiction? Sebuah

- Studi Tentang Struktur Dan Karakteristiknya/Understanding Administrative Court In Indonesia: Unity Of Jurisdiction Or Duality Of Jurisdiction System? A Study Of Hierarchy And Characteristic. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 7(3), 405-424.
- Habibi, D. (2019). Perbandingan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara Dan Verwaltungsgericht Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Kepada Rakyat. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(2), 320-337.
- Komisi Yudisial RI. (2014). "Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel (Catatan Kecil Penguatan)," dalam *Problematika Hukum dan Peradilan*. Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia. https://www.researchgate.net/profile/Shidarta-Shidarta/publication/353298181_Peran_Komisi_Yudisial_dalam_Mewujudkan_Pengadilan_Progresif/links/60f1c3e79541032c6d461de8/Peran-Komisi-Yudisial-dalam-Mewujudkan-Pengadilan-Progresif.pdf
- Lotulung, P. E. (2013). *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Salemba Humanika.
- Permana, T. C. I. (2015). Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau Dari Segi Access To Justice. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 4(3), 419-442.
- Rumokoy, A. D. (2001). *Perkembangan Tipe Negara Hukum dan Peranan Hukum Administrasi Negara di Dalamnya*. dalam Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: UII Press.
- Simanjuntak, E. (2014). Prospek Ombudsman Republik Indonesia Dalam Rangka Memperkuat Pelaksanaan Eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 3(2), 163-176.