

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara demokrasi yang menganut nilai-nilai demokrasi. Kedaulatan ada di tangan rakyat di bawah premis demokrasi dilaksanakan atas nama dan untuk rakyat. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menjadi salah satu dasar hukum tertulis menjamin pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Reformasi yang terjadi di Indonesia juga berimplikasi pada sistem Pemilihan Kepala Daerah, dimana sebelum terjadinya reformasi yakni pada pemerintahan orde baru sistem Pemilihan Kepala Daerah dimana DPRD bertugas mengusulkan nama-nama calon Kepala Daerah dan selanjutnya yang memilih dari nama-nama calon yang diusulkan oleh DPRD adalah Presiden.¹

Kewenangan absolut dari Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdapat dalam pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara. Pengertian “Sengketa Tata Usaha Negara” ditentukan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 .Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009)². Sengketa TataUsaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam

¹ Undang-Undang Dasar 1945

² Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Membayar Seluruh Biaya Perkara

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.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang merupakan format baru dalam kancah politik nasional dalam merebut dan memposisikan kedudukan Kepala Daerah yang sebelumnya ditunjuk oleh rezim orde lama dan orde baru tanpa melihat kebutuhan, aspirasi dan eksistensi masyarakat lokal, hal ini sudah lama dihadapkan dengan masalah-masalah dan kepentingan elit-elit nasional, serta tidak pernah memperhatikan kondisi dan kepentingan lokal yang muatannya berbeda. Bangsa Indonesia harus belajar lebih gigih dan sabar dalam mempelajari dan mengaplikasikan seluruh produk demokrasi, yang memiliki dua kata kunci, yakni kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum.

Pemilihan Umum Kepala Daerah (PEMILUKADA) merupakan fenomena yang cukup hangat menjadi bahan perbincangan ditengah masyarakat ini. Pilkada yaitu sebuah bentuk kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan menjadi momentum politik besar mengembalikan kedaulatan ketangan rakyat. Pemilihan Umum Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administrasi setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah, Dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan dalam satu paket bersamaan yaitu Gubernur, Bupati, dan Wali kota. Adapun proses Sengketa Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa Pemilihan kepala daerah selalu dimulai dengan diajukannya surat gugatan oleh penggugat atau oleh kuasanya dalam

daerah hukum pengadilan di mana tergugat bertempat kedudukan. Dalam proses sengketa terdapat 2 Subjek sengketa disebut sebagai penggugat dan tergugat. Adapun 2 Obyek sengketa PTUN yaitu keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 3 dan Keputusan Fikif Negatif berdasarkan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004³.

1. Keputusan Tata Usaha Negara :

Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004 ialah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku bersifat konkret, individual, final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata.

2. Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Negatif :

Obyek sengketa PTUN termasuk Keputusan Tata Usaha Negara yang fiktif negatif sebagaimana dimaksud Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004, Keputusan fiktif negatif merupakan perluasan dari Keputusan Tata Usaha Negara tertulis yang menjadi obyek dalam Sengketa Tata Usaha Negara.

Adapun 2 Subyek Sengketa antara lain :

a. Penggugat

Penggugat adalah seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingan diragukan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi

³ Dokumen Pengadilan Tata Usaha Negara Tahun 1998

Tata Usaha Negara agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah dengan disertai Tata Usaha Negara tuntutan ganti rugi dan rehabilitasi. (Pasal 53 ayat (1) UU No. 05 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004).

b. Tergugat.

Dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 menyebutkan pengertian Tergugat adalah badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

c. Pihak ketiga yang berkepentingan.

Dalam Pasal 83 UU No. 5 / 1986 jo UU No. 9 / 2004 disebutkan :

- (1) Selama Pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa hakim, dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, dan bertindak sebagai :
 - a. Pihak yang membela haknya, atau
 - b. Peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dapat dikabulkan atau ditolak oleh Pengadilan dengan putusan yang dicantumkan dalam berita.
- (3) Permohonan banding terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat 2 tidak dapat diajukan tersendiri, tetapi harus bersama-sama dengan permohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok

sengketa. Dalam Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 disebutkan bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu Sembilan Puluh Hari (90 Hari) terhitung sejak saat diterimannya atau diumumkanannya keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang digugat.⁴

Permasalahan dalam kerangka hukum pada tahap penyelenggaraan Pemilukada menimbulkan kesimpangsiuran dan ketidak jelasan bagi penyelenggara maupun peserta pemilukada. Peraturan yang ambigu dan multitafsir berkontribusi pada persoalan dalam tahapan penyelenggaraan pemilukada, sebut saja masalah daftar pemilih, kisruh pencalonan, kampanye yang tidak terkontrol, pemungutan dan penghitungan suara yang bermasalah hingga terjadinya konflik horizontal antar masyarakat. Jika dianatomi, beberapa konflik horizontal dalam pemilukada disebabkan dua hal:

Pertama adanya rasa ketidakpuasan dari pasangan calon atau pendukung pasangan calon ketika pasangan calon gugur dalam tahap pencalonan.

Kedua adanya rasa ketidakpuasan pasangan calon terhadap hasil Penghitungan pemilukada.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

⁴ Pasal 1 angka 3 dan Keputusan Fikif Negatif berdasarkan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004

1. Apa Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah ?
2. Bagaimana Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah di Pengadilan Tata Usaha Negara ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini dengan melihat latar Belakang masalah dan rumusan masalah di atas sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apa kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam proses pemeriksaan penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah.
2. Untuk mengetahui apa faktor-faktor yang mempengaruhi proses persidangan di Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program studi Strata satu (S1) dalam Jurusan Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas HKBP Nomensen Medan.
2. Untuk menjelaskan apa kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam proses pemeriksaan penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah.
3. Untuk menjelaskan apa faktor-faktor yang mempengaruhi proses persidangan di Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah
4. Untuk memperdalam ilmu yang telah dipelajari dalam Jurusan Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas HKBP Nomensen Medan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislative (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.⁵

Istilah kewenangan atau wewenang tentunya sering kita dengar dalam Hukum Administrasi Negara. Secara umum kewenangan atau wewenang dalam Hukum Administrasi Negara merupakan kekuasaan yang memanfaatkan sumberdaya guna menggapai tujuan organisasi. Kewenangan merupakan ciri khas dari suatu negara yang memiliki kekuasaan. Kekuasaan dalam berupa bentuk hubungan antara satu pihak yang memberi perintah sedangkan pihak lain yang diberi perintah.

Secara konsep, istilah kewenangan adalah elemen yang amat berpengaruh dalam Hukum Administrasi (Hukum Tata Pemerintahan), dikarenakan pemerintahan bisa mengelola kewajibannya berdasarkan kewenangan yang akan didupakannya.

⁵ Prajudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Ghalia Indonesia, Hal. 78

Kewenangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia didefinisikan selaras dengan kata wewenang, yakni kekuasaan dan juga hak dalam mengerjakan sesuatu⁶.

Kewenangan menurut Mirriam Budiardjo ialah kekuasaan yang berbadan hukum, kecakapan dalam melaksanakan tindakan hukum, yang mana tindakan ini dilaksanakan dengan maksud menimbulkan akibat hukum, dan meliputi hal-hal yang lenyap dan timbulnya akibat hukum tertentu. Hak yang bermakna kebebasan dalam melaksanakan atau tidak melaksanakan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melaksanakan tindakan tertentu⁷.

Kemudian menurut Elly M Setiadi dan Usman Kolip, kewenangan ialah prinsip moral yang searah pada norma dan nilai dalam menjalankan keputusan yang bersifat publik serta memiliki dampak besar dalam pembuatan dan juga praktik dalam keputusan yang bersifat publik. Seseorang yang memiliki kewenangan tentunya memiliki prinsip moral untuk dapat mendirikan dan menjalankan keputusan yang bersifat publik. Oleh karena itu, kewenangan yang melekat dalam diri seseorang tidak sekedar pada kepunyaan dan kecakapan seseorang dalam memanfaatkan kewenangnya guna mengendalikan sikap pihak lain⁸.

Namun, desakan dalam kewenangan ini terdapat dalam hak yang ada terhadap perorang atau sekelompok orang untuk memanfaatkan kewenangnya guna mengendalikan sikap pihak lain. Hak moral itu bersifat individual dari pada moral-moral yang bersifat umum, dapat tertulis maupun tidak tertulis. Hak moral ini memberikan hak untuk memberi perintah terhadap seseorang atau kelompok orang.

⁶ (Peter S & Yeni S, 2009: 68).

⁷ Mirriam Budiardjo, 2013: 63

⁸ Elly M Setiadi & Usman Kolip, 2013: 162

Dan hak moral ini mengendalikan sikap yang memberi perintah selaku yang membuat dan yang melaksanakan keputusan bersifat publik, dan juga mengendalikan sikap yang diberi perintah atau yang dikendalikan. Dengan demikian, hak moral dapat menentukan siapa yang mempunyai hak dalam membentuk dan menjalankan keputusan yang bersifat publik, dan juga akan mengelola prosedur dalam menjalankan kewenangan.

Pendapat para ahli tentang kewenangan dan asal-asal kewenangan yang bermacam-macam, ada yang menghubungkan kewenangan dengan kuasa dan juga memisahkannya serta memisahkan antara atribusi, delegasi dan mandat. Philipus M. Hadjon, mengemukakan bahwasannya semua langkah pemerintahan harus berdasarkan atas kewenangan yang valid (sah). Kewenangan didapat dengan tiga (3) sumber, yaitu kewenangan atribusi, kewenangan delegasi, dan kewenangan mandat. Kewenangan atribusi biasanya dibataskan melalui pengelompokan kuasa negara oleh undang-undang dasar, namun dalam kewenangan delegasi dan kewenangan mandat ialah kewenangan yang bersumber dari penyerahan. Pada delegasi, proses penyerahannya bersumber dari organisasi pemerintahan terhadap organisasi pemerintahan lain atas dasar peraturan perundang-undangan, dan tanggungjawab berpindah kepada delegataris (penerima delegasi).

Yang memberi delegasi tidak bisa memakai wewenang kembali, terkecuali setelah adanya penarikan berdasarkan dengan asas "contrarius actus". Berarti, setiap peralihan, penarikan suatu peraturan pelaksana perundang-undangan, hanya dapat dilaksanakan oleh pejabat yang memutuskan peraturan yang dimaksudkan, dan dilaksanakan dengan aturan yang sebanding atau yang lebih tinggi. Sedangkan pada

mandat, proses penyerahan yang berhubungan dengan atasan dan bawahan yang bersifat rutin. Dan tanggungjawab tetap pada pemberi mandat tersebut. Setiap saat yang memberi mandat bisa memanfaatkan kewenangan yang diserahkan⁹.

S.F.Marbun, menyebutkan wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Wewenang itu dapat mempengaruhi terhadap pergaulan hukum, setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Pengertian wewenang itu sendiri akan berkaitan dengan kekuasaan. Dari paparan diatas dapat di simpulkan bahwasannya kewenangan merupakan ciri khas inti dari suatu Negara, yang mana kewenangan ini ialah kuasa yang dimiliki oleh perorangan atau kelompok orang untuk mengatur, memerintah dan melaksanakan tugas yang diberikan di bidang masing-masing. Dalam menjalankan tugas biasanya seseorang atau kelompok orang yang memegang kuasa akan berwenangan untuk melaksanakan kuasanya sesuai dengan wewenang yang telah diberikan padanya.¹⁰

2. Jenis kewenangan

1. Wewenang yang bersifat terikat

Yakni wewenang yang harus sesuai dengan aturan dasar yang menentukan waktu dan keadaan wewenang tersebut dapat dilaksanakan, termasuk rumusan

⁹ (Philipus M Hadjon, 2008:87- 88). dan SF, Marbun 2011, Peradilan Administrasi Negara

¹⁰ S.F.Marbun, Peradilan Tata Usaha Negara, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 2003

dasar isi dan keputusan yang harus diambil. Di sini ada aturan dasar yang mengatur secara rinci syarat-syarat digunakannya wewenang.

2. kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya.

3. Sumber Kewenangan

Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

1. Kewenangan atributif (orisinal)

Ialah kewenangan yang diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan. Contoh : presiden berwenang membuat UU, Perpu, PP. kewenangan ini sifatnya permanent, saat berakhirnya kabur (obscure).

2. Kewenangan non atributif (non orisinal)

Kewenangan yang diberikan karena adanya pelimpahan/peralihan wewenang. Contoh : Dekan sebagai pengambil kebijakan, wakil dekan bidang akademik/kurikulum, sewaktu-waktu dekan umroh dan menugaskan PD1. Dalam hukum tata pemerintahan pelimpahan wewenang ada 2 (dua) yakni : Mandat, pemberi mandat dinamakan mandans, penerimanya dinamakan mandataris. Dalam mandat hanya sebagian wewenang yang dilimpahkan dan yang terpenting adalah tanggung jawab/pertanggungjawaban tetap pada sipemilik wewenang. Dalam HTP jika mandat digugat, yang digugat ialah

pemberi mandat dan penerima mandat. Contoh : Dosen pengampu memberi mandat pada asistennya untuk mengadakan ujian, tetap yang berwenang memberi nilai tetap dosen bukan asistennya.

a. Delegasi

Delegasi adalah pemberi delegasi namanya delegans, penerimanya dinamakan delegatoris. Dalam delegasi semua wewenang beralih pada sipenerima delegasi termasuk pertanggungjawaban. Dalam HTP jika delegasi digugat makahnya satu yakni sipenerima delegasi. Untuk memperjelas delegasi Ten Berge, menyatakan bahwa syarat-syarat delegasi antara lain :

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu,
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
3. Delgasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankannya adanya delegasi.
4. Kewajiban memebri keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
5. Peraturan kebijakan (beleidsregel), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.¹¹

¹¹ <https://boeyberusahasabar.wordpress.com/2013/12/10/sumber-kewenangan-atribusi-delegasi-dan-mandat/>

b. Mandat

Mandat dapat terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Jadi salah satu ciri dari pelimpahan dalam bentuk mandat ini adalah kewenangan dari si pemberi mandat dapat diturunkan tidak hanya satu layer ke bawah, namun dapat diturunkan beberapa layer ke bawah. Sebagai contoh, Menteri Keuangan dapat memberikan mandat langsung kepada Kepala Seksi ataupun kepada pelaksana sekalipun dalam hal diperlukan.

Namun demikian pelimpahan dalam bentuk mandat ini dalam hal sudah dimandatkan dari pemberi mandat kepada penerima mandat, maka si penerima mandat tidak dapat melimpahkan kewenangan itu kepada pihak lain (berhenti kepada si penerima mandat).

Ciri lain dari pelimpahan dalam bentuk mandat ini adalah :

- a. hakikat dari mandat adalah penugasan;
- b. tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab gugat tetap ada pada si pemberi mandat;
- c. tanggung jawab pribadi karena mal-administrasi (antara lain melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, gratifikasi dll), menjadi tanggungjawab pelaku (tidak ada vicarious liability, tidak ada superior respondeat);

- d. setiap saat si pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang sudah dimandatkan tersebut.

B. Tinjauan Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

1. Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara

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.¹²

2. Kompetensi Relatif Pengadilan Tata Usaha Negara

Kompetensi relatif suatu badan pengadilan ditentukan oleh batas daerah hukum yang menjadi kewenangannya. Suatu badan pengadilan dinyatakan berwenang untuk memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak sedang bersengketa (Penggugat/Tergugat) berkediaman di salah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum pengadilan itu. Untuk Pengadilan Tata Usaha Negara, kompetensi relatifnya diatur dalam Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU NO. 51 tahun 2009 menyatakan:

(1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.

¹² S.F.Marbun, Peradilan Tata Usaha Negara, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 2003, hal:59.

(2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Pada saat ini Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia baru terdapat di 26 Propinsi dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara baru terdapat 4 yaitu PT.TUN Medan, Jakarta, Surabaya dan Makassar sehingga wilayah hukum PTUN meliputi beberapa kabupaten dan kota. Sedangkan PT.TUN wilayah hukumnya meliputi beberapa provinsi, seperti PTUN Jakarta yang meliputi wilayah kota yang ada di Daerah khusus ibu kota Jakarta Raya sedangkan PT.TUN Jakarta meliputi beberapa Propinsi yang ada di pulau Kalimantan, Jawa Barat dan DKI.

Adapun kompetensi yang berkaitan dengan tempat kedudukan atau tempat kediaman para pihak yang bersengketa yaitu Penggugat dan Tergugat diatur tersendiri dalam pasal 54 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 yang menyebutkan :

- (1) Tempat kedudukan Tergugat;
- (2) Tempat Kedudukan salah satu Tergugat;
- (3) Tempat kediaman Penggugat diteruskan ke Pengadilan tempat kedudukan Tergugat;
- (4) Tempat kediaman Penggugat, (dalam keadaan tertentu berdasarkan Peraturan Pemerintah);
- (5) PTUN Jakarta, apabila tempat kediaman Penggugat dan tempat kedudukan Tergugat berada diluar negeri;

(6) Tempat kedudukan Tergugat, bila tempat kediaman Penggugat di luar negeri dan tempat kedudukan Tergugat didalam negeri.¹³

Dengan ketentuan tersebut maka pada prinsipnya gugatan diajukan ke pengadilan TUN di tempat kedudukan Tergugat sedangkan yang bersifat eksepsional di Pengadilan TUN tempat kedudukan Penggugat diatur kemudian setelah ada Peraturan Pemerintah, akan tetapi sampai sekarang ini Peraturan Pemerintah yang dimaksud belum ada sehingga belum dapat diterapkan.

3. Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara

Kompetensi absolut suatu badan pengadilan adalah kewenangan yang berkaitan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek atau materi atau pokok sengketa. Adapun yang menjadi obyek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara (Beschikking) Yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat TUN. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan perbuatan Badan/Pejabat TUN lainnya baik perbuatan materiil (material daad) maupun penerbitan peraturan (regeling) masing-masing merupakan kewenangan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung Kompetensi absolut Pengadilan TUN diatur dalam pasal 1 angka 10 UU No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan: ” 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

¹³ UU No. 9 tahun 2004 dan UU No. 51 tahun 2009

dikeluarkannya Keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Sedangkan yang dimaksud Keputusan Tata Usaha Negara menurut ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final sehingga menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dari rumusan pasal tersebut, persyaratan keputusan TUN yang dapat menjadi obyek di Pengadilan TUN meliputi :

1. Penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN;
3. Berisi tindakan hukum TUN;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Bersifat konkrit, individual dan final;
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹⁴

Keenam persyaratan tersebut bersifat kumulatif, artinya untuk dapat dijadikan obyek sengketa di Peradilan TUN, keputusan TUN harus memenuhi keenam persyaratan tersebut. Selain itu kompetensi Peradilan TUN termasuk pula ketentuan yang terdapat dalam ketentuan pasal 3 UU Peratun, yaitu dalam hal Badan/Pejabat

¹⁴ Pasal 1 angka 9 UU No. 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

TUN tidak mengeluarkan suatu keputusan yang dimohonkan kepadanya sedangkan hal itu merupakan kewajibannya¹⁵.

Secara konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum (Rechstaat, atau negara berdasarkan Rule of Law). Ketentuan tersebut secara jelas dinyatakan oleh Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Prof. Jimly Assiddiqie mengutip pendapat Julius Stahl bahwa ada empat unsur negara hukum adalah :

- a. Pengakuan Hak Asasi Manusia (grondrechten).
- b. Pembatasan kekuasaan (scheiding van machten).
- c. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang (wetmatigheid van bestuur (administratie)).
- d. Pengadilan administrasi negara (administratieve rechtspraak).¹⁶

Prof. Oemar Seno Adji menterjemahkan unsur keempat dari Negara hukum menurut pendapat Julius Stahl administratif rechtspraak adalah peradilan tata usaha dalam perselisihan. Sedangkan lembaga Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia pertamakali diperkenalkan oleh Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU Nomor 14 Tahun 1970) dalam Pasal 10 yang menyatakan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan :

- a. Peradilan Umum;
- b. Peradilan Agama;

¹⁵ <https://ptun-palembang.go.id/>

¹⁶ Jimly Assiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, PT. Bhuana Ilmu Populer, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007, hlm. 301.

c. Peradilan Militer; dan

d. Peradilan Tata Usaha Negara.

Namun Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tersebut belum mengatur secara terperinci mengenai ruang lingkup tugas dan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai suatu badan peradilan. Selain itu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 juga belum mengatur mengenai hukum acaranya. Pada saat itu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 baru memperkenalkan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai suatu gagasan menyelesaikan sengketa yang timbul di bidang tata usaha negara antara warga masyarakat dengan pejabat tata usaha negara. Politik hukum (pertimbangan dari pembuat Undang-Undang) dari dibentuknya lembaga Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk melakukan kontrol yuridis dari tindakan administrasi yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Kemudian baru enam belas tahun kemudian pembuat Undang-Undang mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur secara terperinci mengenai pengertian dan pembatasan ruang lingkup Peradilan Tata Usaha Negara (termasuk di dalamnya struktur, tugas dan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara) serta hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 mengenai Pokok Kekuasaan Kehakiman. Setelah Undang-Undang Dasar 1945 dirubah, keberadaan PTUN semakin diperjelas oleh konstitusi Negara Republik Indonesia. Hal ini dapat terlihat dari Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga yang menyatakan “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah

Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.¹⁷

Politik hukum (pertimbangan dari pembuat Undang-Undang) dari dibentuknya lembaga Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk melakukan kontrol yuridis dari tindakan administrasi yang dikeluarkan oleh pemerintah. Kemudian baru enam belas tahun kemudian pembuat Undang-Undang mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur secara terperinci mengenai pengertian dan pembatasan ruang lingkup Peradilan Tata Usaha Negara (termasuk di dalamnya struktur, tugas dan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara) serta hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 mengenai Pokok Kekuasaan Kehakiman. Setelah Undang-Undang Dasar 1945 dirubah, keberadaan PTUN semakin diperjelas oleh konstitusi Negara Republik Indonesia. Hal ini dapat terlihat dari Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga yang menyatakan “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Dasar hukum dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia merupakan salah satu aspek pelaksana

¹⁷ Oemar Seno Adji, Peradilan Bebas Negara Hukum, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1980, hlm. 11.

deklarasi Hak-Hak Azasi Manusia yang telah dicetuskan PBB. Sedangkan Razali Abdullah, SH berpendapat bahwa dari bunyi Pasal 24 UUD 1945 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tersebut di atas jelaslah bagi kita bahwa dasar hukum pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri ternyata cukup kuat, sama dengan halnya pembentukan ketiga Peradilan lainnya yang sudah lama ada yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, dan Peradilan Militer.

Dengan demikian Peradilan Tata Usaha Negara berkedudukan sama dengan badan-badan peradilan lainnya, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, dan Peradilan Militer yang berfungsi sebagai salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman di Negara Republik Indonesia. Hal tersebut tambah diperjelas oleh isi ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor Tahun 1986 yang menyebutkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha Negara. Sama halnya dengan lembaga peradilan lainnya, struktur Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai pengadilan tingkat pertama, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) sebagai pengadilan tingkat banding. Puncak dari Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah Mahkamah Agung. PTUN secara resmi terbentuk dan dijalankan sejak tanggal 14 Januari 1991. Adapun landasan yuridis atas pembentukan PTUN yang pertama kali adalah berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 1991 Tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang, dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1991 Tentang Penerapan Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Semenjak itu mulai diberlakukan secara nasional pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut telah diadakan perubahan. Pertama dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, di samping memuat ketentuan mengenai susunan dan kekuasaan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, juga memuat ketentuan mengenai hukum acara dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Mengenai susunan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, di dalam Pasal 8 dinyatakan bahwa pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari:

1. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan Pengadilan Tingkat Pertama.
2. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) merupakan Pengadilan Tingkat Banding. Pasal 9A ayat (1) menentukan bahwa di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan Undang-Undang.¹⁸

Di dalam Penjelasan Pasal 9A ayat (1) disebutkan bahwa pengadilan khusus tersebut merupakan diferensiasi atau spesialisasi di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, misalnya pengadilan pajak yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 14

¹⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Tahun 2002 Tentang Pengadilan Pajak.¹⁹ Sedangkan kekuasaan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut :

- a. Pasal 50 menentukan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama.
- b. Pasal 51 menentukan:
 - (1) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding.
 - (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara juga bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam daerah hukumnya.
 - (3) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.
 - (4) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi. Dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut, komposisi Hakim adalah sebagai berikut :
 1. Merupakan Majelis Hakim, jika mempergunakan Acara Pembinaan Biasa atau Acara Pemeriksaan Singkat.

¹⁹ 24Abdullah Gofar, Teori Dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Tunggul Mandiri, Malang 2014, hlm. 4.

2. Merupakan Hakim Tunggal, jika mempergunakan Acara Pemeriksaan Cepat.

Dalam hal pengadilan memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu yang memerlukan keahlian khusus, dapat diangkat seorang sebagai hakim ad hoc. Tata cara pengangkatan sebagai hakim ad hoc diatur dalam peraturan perundang-undangan yang sampai saat sekarang peraturan perundangan-undangan tersebut belum dikeluarkan. Mengenai acara dan Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara atau mengenai hukum acara Tata Usaha Negara yang diberlakukan pada pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, memang diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tetapi untuk mengetahui Hukum Acara Tata Usaha Negara tersebut, tidak cukup dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 saja, karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, hanya merupakan salah satu sumber hukum formil dan hukum acara Tata Usaha Negara yang berupa peraturan perundang-undangan. Sedangkan sumber hukum formil yang lain dan Hukum Acara Tata Usaha Negara adalah kebiasaan, yurisprudensi, dan pendapat ahli hukum atau sarjana hukum.²⁰

C. Tinjauan Tentang Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik

²⁰ E. Utrecht/Moh. Saleh Djindang, Pengantar Dalam Sistem Hukum Indonesia, Cetakan ke-IX, Ichtiar Baru, Jakarta 1990, hlm. 37.

Adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

a). Asas-asas kepastian hukum

Hanya disebut di dalam 6 (enam) Undang-undang, yaitu, Undang-undang Pengadilan Tata Usaha Negara 2004, Undang-undang Anti KKN 1999, Undang-undang AP 2014, Undang-undang Pemda 2014, Undang-undang PB 2009, dan Undang-undang ASN 2014. Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut :

- 1) Asas kepastian hukum menurut UU PTUN 2004 mengacu kepada penjelasan asas kepastian hukum menurut UU Anti KKN 1999.
- 2) Asas kepastian hukum menurut UU Anti KKN 1999 adalah “asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara”.
- 3) Asas kepastian hukum menurut UU AP 2014 adalah “asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan”. Pengertian ini hampir sama dengan yang ada dalam UU Anti KKN 1999, hanya saja ditambahkan kata “keajegan”.
- 4) Asas kepastian hukum menurut UU Pemda 2014 adalah “asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara”. Pengertian ini sama persis dengan yang terdapat dalam UU Anti KKN 1999.

- 5) Asas Kepastian hukum menurut UU PB 2009 adalah “jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan”. Pengertian asas kepastian hukum menurut UU PB 2009, berbeda dengan keempat UU sebelumnya, yaitu kepastian hukum lebih ditekankan pada terwujudnya hak dan kewajiban warga negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- 6) Asas kepastian hukum menurut UU ASN 2014 adalah “dalam setiap penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN, mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan.”²¹

b). Asas Kemanfaatan

Adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:

- (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
- (2) kepentingan individu dengan masyarakat;
- (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing;
- (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
- (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat;
- (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
- (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya;
- (8) kepentingan pria dan wanita

c). Asas Ketidakberpihakan

²¹ <https://bldk.mahkamahagung.go.id/images/PDF/2018/PENJELASAN-HUKUM-ASAS-ASAS-UMUM-PEMERINTAHAN-YANG-BAIK>.

Adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.²²

d). Asas Kecermatan

Adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

e). Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan

Adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

f). Asas Keterbukaan

Adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

g). Asas Kepentingan Umum

²² <https://pemerintah.net/asas-asas-umum-pemerintahan-yang-baik-aupb/>

Adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

h). Asas Pelayanan Yang Baik

Adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu dari beberapa asas diatas terdapat pula asas-asas umum lainnya di luar AUPB yakni asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan negeri yang tidak banding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung.

D. Tinjauan Tentang Unsur Keputusan Tata Usaha Negara

Sementara keputusan tata usaha negara merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

a. Penetapan tertulis

Dalam penjelasan pasal 1 ayat (9) undang-undang nomor 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara disebutkan bahwa suatu penetapan tertulis adalah terutama menunjuk kepada isi bukan bentuk (form). Persyaratan tertulis adalah semata untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karenanya sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis, yang penting apabila sudah jelas; 1) Badan atau pejabat tata usaha negara mana yang mengeluarkannya, 2) Maksud dan

mengenai hal apa isi tulisan itu, 3) Kepada siapa tulisan itu ditunjukkan dan pada yang ditetapkan didalamnya.

b. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara

Badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 1 ayat (8) undang-undang nomor 51 tahun 2009).

c. Tindakan hukum tata usaha negara

Tindakan hukum tata usaha negara adalah perbuatan hukum atau badan pejabat tata usaha negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum tata usaha negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.

d. Bersifat Konkrit, Individual dan Final

Bersifat Konkrit adalah objek yang diputuskan dalam keputusan tata usaha negara tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual adalah tata usaha negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Bersifat final adalah keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan itu sudah definitive dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain bersifat final.

e. memiliki akibat hukum

bagi seseorang atau badan hukum perdata Undang-undang nomor 9 tahun 2004 tentang perubahan atas undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang

peradilan tata usaha negara dalam pasal 2 juga menentukan beberapa pengecualian untuk sejumlah keputusan tata usaha negara (KTUN) yang tidak termasuk objek sengketa tata usaha negara, yaitu;

- 1) Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- 2) Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- 3) Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan;
- 4) Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan kitab undang-undang hukum pidana dan KUHP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana
- 5) Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 6) Keputusan tata usaha negara yang mengenai tata usaha TNI
- 7) Keputusan Komisi pemilihan umum baik dipusat dan didaerah mengenai Hasil Pemilihan Umum.²³

E. Tinjauan Jenis Keputusan Tata Usaha Negara

Dalam Pilkada Jenis-jenis Keputusan sebelum (pra) Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Antara lain :

- a. Penetapan Badan ad Hoc 6 bulan sebelum hari pemungutan suara

²³ Undang-undang nomor 9 tahun 2004 tentang perubahan atas undangundang nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara dalam pasal 2

- b. Penetapan Daftar Pemilih Paling lambat 30 hari sebelum pemungutan suara dilakukan
- c. Penetapan Pasangan Calon sebagai Peserta Pemilihan, dalam hal ini adalah pemenuhan syarat administrative dari pasangan calon yang akan mengikuti kontes pilkada, terkadang banyak sekali kasus yang ada dilapangan KPUD membatalkan salah satu pasangan calon karena tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan.
- d. Pembatalan Pasangan Calon Sebagai Peserta Pemilihan akibat melanggar dana kampanye.
- e. Penetapan Perolehan Suara Oleh Panitia Pemilihan Suara (PPS) Desa, Panitia Pemilihan suara Kecamatan (PPK). Dimana keputusan panitia pemilihan suara tingkat desa yang mengeluarkan penetapan perolehan suara ditingkat desa. Dalam hal ini surat keputusan ketua PPS dapat digolongkan kedalam keputusan tata usaha Negara mengingat unsure keputusan tata usaha Negara telah memenuhi unsur yaitu penetapan tertulis yaitu dalam bentuk SK yang dikeluarkan Ketua PPS tingkat Desa, dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dimana PPS adalah unsure penyelenggara pemilihan kepala daerah yang diangkat oleh KPU tingkat Kabupaten sesuai dengan prosedur undang-undang yaitu undang-undang Komisi Pemilihan Umum, konkrit dimana keputusan yang dikeluarkan Ketua PPS bersifat konkrit yang tertuju kepada pihak yang merasa dirugikan, final dimana dengan dikeluarkannya keputusan tersebut adalah sudah tahap akhir dari penghitungan suara, mengikat dimana surat yang dikeluarkan Ketua PPS tersebut telah memperoleh kekuatan hukum yang akan berdampak bagi pihak yang dirugikan.

F. Sengketa Administratif dalam Pemilihan Kepala Daerah

Sengketa pemilu sering tercantum dalam berbagai literatur tentang kepemiluan serta dalam produk perundang-undangan. Pada tahun 2010, Mahkamah konstitusi menjadi tuan rumah Konferensi ke-7 Hakim Mahkamah Konstitusi se-Asia. Dalam konstitusi itu juga muncul sharing tentang pengamalan negara-negara Asia dalam mengatur tentang Sengketa Pemilu serta penanganannya. Eksistensi tenggang waktu dalam sebuah gugatan termasuk dalam gugatan di Peratun menjadi penting untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap proses beracara, batas waktu yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum perdata untuk memperjuangkan hanya dengan cara mengajukan gugatan melalui peradilan tata usaha negara.

Motif apapun itu, dalam kasus dualisme dukungan partai politik, maka yang dirugikan adalah pasangan calon yang akan didukung. Karena pada faktanya yang mengajukan gugatan ke PTUN juga pada umumnya pasangan calon yang akhirnya ditolak KPU. Dualisme dukungan berakibat pada prosentase dukungan pada calon tertentu yang pada awalnya terpenuhi menjadi berkurang karena salah satu dukungan diskualifikasi oleh KPU. Larangan dualisme dukungan tertuang dalam PKPU No 9 tahun 2012. Pasal 66.

1. KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dilarang menerima perubahan kepengurusan partai politik sejak pendaftaran bakal pasangan calon.
2. Dalam hal Partai politik atau gabungan partai politik memberi dukungan kepada lebih dari satu pasangan calon, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/kota hanya menerima satu pasangan calon yang didaftarkan oleh

pimpianan partai politik atau gabungan partai politik atau gabungan partai politik yang sah sebagai dimaksud pasal 64.

3. Dalam hal pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang sah sebagaimana dimaksud pasal 63 memberikan dukungan kepada lebih dari satu
Terkait kedua jenis peradilan administrasi tersebut, ada perbedaan penting yang dapat memberikan pemahaman yang lebih utuh tentang peradilan administrasi yaitu ciri-ciri yang melekat pada kedua macam peradilan administrasi,²⁴ yaitu:

1. yang memutus adalah hakim
 2. Penelitian terbatas pada “ rechtmatigheid” keputusan administrasi
 3. Hanya dapat meniadakan keputusan administrasi, atau bila perlu memberikan hukuman berupa uang (ganti rugi) tetapi tidak memuat putusan lain yang menggantikan keputusan administrasi yang pertama
 4. Terikat pada mempertimbangkan fakta-fakta dan keadaan pada saat diambilnya putusan administrasi dan atas itu dipertimbangan “ rechtmatigheid”nya
 5. Badan yang memutus itu tidak tergantung, atau bebas dari badan-badan lain apapun juga
- Menurut Irfan Fachrudin, ciri-ciri peradilan administrasi “semu” adalah
- a. yang memutus perkara biasanya instansi yang hierarkis lebih tinggi (dalam satu jenjang secara vertikal) atau lain daripada yang memberikan putusan pertama;

²⁴ dalam PKPU No 9 tahun 2012. Pasal 66.

- b. meneliti “doelmatigheid” dan “rechtsmatigheid” dari keputusan administrasi;
- c. dapat mengganti, mengubah atau meniadakan keputusan administrasi yang pertama;
- d. dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi dalam prosedur berjalan;
- e. badan yang memutus dapat dibawah pengaruh badan lain, walaupun merupakan badan di luar hierarki. Sinkronisasi Perundang-undangan juga terkait dengan kewenangan peratun dalam menguji sengketa administrasi yang muncul dalam pemilu. Meskipun pada kenyataannya SK Penetapan Pasangan calon yang diterbitkan oleh KPUD digugat oleh kandidat atau pihak yang merasa dirugikan dengan terbitnya SK tersebut ke peratun. Maka tindakan hukum tersebut berdasarkan prinsip *lex generalis semata*. Hal tersebut mengingat SK yang dikeluarkan KPUD merupakan surat ketetapan (*Beshiking*) yang dapat digugat diperatun sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 9 undang-undang peradilan tata usaha Negara nomor 51 tahun 2009 yang berbunyi “ keputusan tata usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang atas itu dipertimbangan “ *rechtmatigheid*”nya

5. Badan yang memutus itu tidak tergantung, atau bebas dari badan-badan lain apapun juga Menurut Irfan Fachrudin, ciri-ciri peradilan administrasi “semu” adalah
 - a. yang memutus perkara biasanya instansi yang hierarkis lebih tinggi (dalam satu jenjang secara vertikal) atau lain daripada yang memberikan putusan pertama;
 - b. meneliti “doelmatigheid” dan “rechtsmatigheid” dari keputusan administrasi;
 - c. dapat mengganti, mengubah atau meniadakan keputusan administrasi yang pertama;
 - d. dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi dalam prosedur berjalan; badan yang memutus dapat dibawah pengaruh badan lain, walaupun merupakan badan di luar hierarki. Singkronisasi Perundang-undangan juga terkait dengan kewenangan peratun dalam menguji sengketa administrasi yang muncul dalam pemilu. Meskipun pada kenyataanya SK Penetapan Pasangan calon yang diterbitkan oleh KPUD digugat oleh kandidat atau pihak yang merasa dirugikan dengan terbitnya SK tersebut ke peratun. Maka tindakan hukum tersebut berdasarkan prinsip *lex generalis semata*. Hal tersebut mengingat SK yang dikeluarkan KPUD merupakan surat ketetapan (*Beshiking*) yang dapat digugat diperatun sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 9 undang-undang peradilan tata usaha Negara nomor 51 tahun 2009 yang berbunyi “ keputusan tata usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha

Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual, final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.²⁵ Konsekuensi dari penerapan *lex generalis* dalam penyelesaian sengketa pemilukada. Adapun pelanggaran (sengketa) yang bersifat administrative yang bukan mengenai hasil pemilukada menjadi kewenangan peratun berdasarkan ketentuan pasal 53 ayat (1) jo pasal 2 huruf (g) undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha Negara, jo surat edaran mahkamah agung RI Nomor 7 tahun 2010.²⁶

²⁵ Undang-undang nomor 51 tahun 2009 pasal 1 angka 9 tentang peradilan tata usaha Negara

²⁶ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha Negara,

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Negara RI adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera aman, tentram, dan tertib. Dalam usaha mencapai tujuan tersebut pemerintah melalui aparturnya dibidang TUN, diharuskan berperan positif aktif dalam kehidupan masyarakat. Menyadari sepenuhnya peran positif aktif pemerintah dalam kehidupan masyarakat. Untuk menyelesaikan sengketa tersebut dari segi hukum perlu dibentuk peradilan TUN, oleh karena pembentukan peradilan TUN sebagai bagian pembangunan hukum nasional yang berwatak dan bersifat integral serta dilaksanakan berkesinambungan sebagaimana diamanatkan oleh Ketetapan MPR R.I No.II/MPR/1983 tentang GBHN.²⁷

Dengan demikian peradilan TUN merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang ditugasi untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa dibidang TUN. Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara diundangkan pada tanggal 29 Desember 1986 yaitu Undang-Undang No. 5 tahun 1986, yang berdasarkan ketentuan Penutup pada Bab VII Pasal 145 beserta penjelasannya pada dasarnya mengatur tentang penerapan Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara baru bisa diterapkan 5 (lima) tahun kemudian, oleh karenanya baru pada tanggal 14 Januari 1991 dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 Tentang Penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan TUN.²⁸

²⁷ Ketetapan MPR R.I No.II/MPR/1983 tentang GBHN.

²⁸ Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan TUN

Namun demikian sebagai langkah awal pada tahun 1990 Pemerintah telah mempersiapkan eksistensi dan beroperasinya Peradilan Tata Usaha Negara dengan dikeluarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi TUN Jakarta, Medan dan Ujung Padang pada tanggal 30 Oktober 1990, yang pada Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 10 Tahun 1990 tersebut diatur bahwa “Pengadilan Tinggi TUN Medan Daerah hukumnya meliputi Sumatera Utara, Daerah Istimewa Aceh, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Jambi, Bengkulu dan Lampung.²⁹

Sebagai tindak lanjut ketentuan diatas, dikeluarkan Keppres No. 52 Tahun 1990 tanggal 30 Oktober 1990 Tentang Pembentukan PTUN Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang, Keppres tersebut pada Pasal 2 ayat (2) mengatur daerah hukum PTUN Medan meliputi seluruh Kabupaten dan Kotamadya Tingkat II yang terdapat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara, Daerah Istimewa Aceh, Sumatera Barat dan Riau. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Medan merupakan salah satu dari 5 (lima) PTUN sebagai perintis lahirnya PTUN di Indonesia bersama-sama dengan PTUN Jakarta, Ujung Pandang, Palembang, dan Surabaya³⁰.

B. Jenis Penelitian

Metode penelitian hukum dibutuhkan ketika ada peneliti yang ingin melakukan penelitian pada suatu permasalahan yang ingin diangkat terkait hukum. Metode penelitian digunakan untuk memudahkan pengumpulan data yang sesuai guna memecahkan masalah. Dalam penelitian ini dibagi menjadi beberapa kategori berdasarkan kajian yang di teliti.

1. Penelitian Hukum Normatif

²⁹ Undang-Undang No. 10 Tahun 1990 Pasal 2 ayat (2)

³⁰ Keppres No. 52 Tahun 1990 tanggal 30 Oktober 1990 Tentang Pembentukan PTUN

Penelitian hukum jenis ini juga biasa disebut sebagai penelitian hukum doktriner atau penelitian perpustakaan. Dinamakan penelitian hukum doktriner dikarenakan penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya pada perpustakaan karena akan membutuhkan data-data yang bersifat sekunder pada perpustakaan. Dalam penelitian hukum normatif hukum yang tertulis dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur/komposisi, konsistensi, penjelasan umum dan penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa yang digunakan adalah bahasa hukum. Sehingga dapat kita simpulkan pada penelitian hukum normatif mempunyai cakupan yang luas

2. Penelitian Hukum Empiris

Penelitian hukum empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Dikarenakan dalam penelitian ini meneliti orang dalam hubungan hidup di masyarakat maka metode penelitian hukum empiris dapat dikatakan sebagai penelitian hukum sosiologis. Dapat dikatakan bahwa penelitian hukum yang diambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintah.

C. Metode Pendekatan Masalah

Suatu penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan

suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan. Penelitian sebagai bagian dari proses pengembangan ilmu pengetahuan menempati kedudukan yang sangat penting dan perlu dijadikan tradisi dalam kegiatan akademis. Maksud dan tujuan secara lebih khusus dari perlunya dilakukan penelitian adalah sebagai berikut :

- a. untuk mengetahui apa yang telah atau sedang terjadi;
- b. untuk memecahkan masalah

Dalam rangka membahas masalah yang telah diuraikan demikian, penulis menggunakan metode pendekatan yuridis normatif didalam Penulisan hukum ini, yaitu suatu penelitian yang menekankan pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan, tetapi di samping itu juga berusaha menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku dalam masyarakat. Metode pendekatan tersebut digunakan secara deduktif dimulai dari analisa pasal-pasal dalam perundangan yang mengatur hal-hal yang menjadi permasalahan di atas. Metode pendekatan digunakan dengan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan yaitu hubungan peraturan satu dengan peraturan lainnya serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktek.

D. Sumber Bahan Hukum

Sumber data dari penelitian normatif ini adalah menggunakan data penelitian sekunder. Data sekunder dalam penelitian normatif terdiri dari bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder.

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma dasar atau kaidah dasar yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap. MPR RI), peraturan

perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi dan yurisprudensi (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010:13). Berkaitan dengan bahan hukum primer ini penulis memfokuskan penelitian pada UUD RI 1945.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan pendapat para sarjana hukum (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010:13). Dalam penelitian ini, bahan-bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku teks dan pendapat para sarjana hukum yang berkaitan dengan obyek penelitian serta naskah komprehensif perubahan UUD RI tahun 1945.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang merupakan pelengkap yang sifatnya memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang terdapat dalam penelitian misalnya kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia.

E. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode kepustakaan (library reseach). Metode kepustakaan dapat diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data Pustaka, membaca, mencatat, serta mengolah bahan penelitian. Jadi metode yang digunakan untuk mengumpulkan data yang telah tersedia di perpustakaan. Adapun cara mendapatkan atau mengumpulkan data yang telah tersedia

itu adalah dengan cara membaca, mempelajari, memahami, buku – buku dan dokumen – dokumen yang telah tersedia di perpustakaan.

F. Metode Analisis Data

Adapun metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis data deskriptif. Metode analisis deskriptif adalah metode yang digunakan untuk menganalisis data dengan cara menggambarkan atau mendeskriptifkan data yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa bermaksud membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum atau generalisasi