

**DISHARMONISASI KOMPETENSI ABSOLUT  
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA SETELAH  
BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG  
ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

<sup>1</sup>Ernawati Huroiroh, <sup>2</sup>Vera Rimbawani Sushanty, <sup>3</sup>Wahidur  
Roychan

<sup>123</sup>Universitas Bhayangkara Surabaya

<sup>1</sup>ernawatih42@gmail.com

<sup>2</sup>rimbawani@ubhara.ac.id

<sup>3</sup>wahidurroyhan42@gmail.com

<b>Kata Kunci</b>	<b>Abstrak</b>
<i>Kompetensi, Disharmonisasi, Peradilan Tata Usaha Negara.</i>	<i>Kompetensi absolut yang dimiliki oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan kewenangan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan permasalahan atau sengketa yang berada pada ruang lingkup Tata Usaha Negara sebagai suatu akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Namun setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) kompetensi tersebut mengalami perubahan karena terdapat penambahan dan perluasan kompetensi oleh UUAP yang tidak diikuti oleh perubahan terhadap UU PTUN. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach), pendekatan sejarah (historical approach), dan pendekatan filosofi (philosophical approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwasannya lahirnya UUAP telah menambah dan memperluas kompetensi absolut yang dimiliki PTUN meliputi; Perluasan makna KTUN, Penyelesaian Sengketa setelah menempuh upaya administrasi, Pengaturan mengenai permohonan fiktif positif, dan kewenangan untuk melakukan penilaian terhadap ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang oleh Badan dan/atau</i>

	<i>Pejabat Pemerintahan, yang tidak diikuti perubahan terhadap UU PTUN sehingga menimbulkan disharmonisasi yang mengakibatkan terjadinya tumpang tindih kompetensi PTUN serta menimbulkan ambiguitas dalam segi penegakannya.</i>
<b>Keywords</b>	<b>Abstract</b>
<i>Competence, Disharmonization, State Administrative Court</i>	<i>The absolute competence possessed by the State Administrative Court (PTUN) is the authority to examine, decide and resolve problems or disputes within the scope of the State Administration as a result of the issuance of a State Administrative Decree (KTUN). However, after the enactment of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration (UUAP), the competence underwent changes because there were additions and expansions of competencies by UUAP which were not followed by changes to the Administrative Court Law. This study uses a normative juridical research method with a statute approach, a historical approach, and a philosophical approach. The results of the study show that the birth of the UUAP has added and expanded the absolute competencies of the PTUN including: Expansion of the meaning of KTUN, Settlement of Disputes after taking administrative efforts, Arrangements regarding positive fictitious applications, and the authority to conduct an assessment of the presence or absence of elements of abuse of authority by Government Agencies and/or Officials, which are not followed by changes to the Administrative Court Law, resulting in disharmony resulting in overlapping the PTUN's competence overlaps and creates ambiguity in terms of enforcement.</i>

## Pendahuluan

Negara Indonesia merupakan Negara Hukum sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Konsekuensi logis dari konsep negara hukum ini mengakibatkan hukum selalu dijadikan sebagai acuan utama dalam setiap penyelenggaraan aktivitas dalam

suatu negara. Hukum akan selalu dijadikan sebagai pedoman dalam menjalankan aktivitas kehidupan bernegara.<sup>1</sup> Konsep negara hukum didunia yang banyak diadopsi oleh berbagai negara dapat dikalsifikasikan menjadi 2 (dua), yakni yang pertama berupa konsep negara hukum dengan tipe *rule of law* di mana dalam menentukan hukum selalu berpedoman pada yurisprudensi hakim terdahulu yang kemudian dijadikan sebagai pedoman terhadap peristiwa hukum yang sama dikemudian hari. Kemudian yang kedua yakni tipe *rechtsstaat* yang menganggap hukum sebagai apa yang sudah dikodifikasikan menjadi suatu pedoman atau acuan dalam menentukan setiap tindakan atau perbuatan pemerintah ataupun warga masyarakat dalam suatu negara. Namun jika diperhatikan penerapannya di Negara Indonesia maka lebih condong menggunakan konsep negara hukum dengan tipe *rechtsstaat*.

Negara hukum tipe *rechtsstaat* ini memiliki ciri-ciri yang salah satunya bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan negara terdapat suatu peradilan administrasi yang harus benar-benar ditegakkan, hal ini sebagai bentuk jaminan bagi warga masyarakat agar dapat terhindar dari tindakan penguasa dalam hal ini pemerintah dari tindakan yang sewenang-wenang dan merugikan warga negara. sehingga latar belakang dibentuknya peradilan administrasi ini agar dapat memberikan wadah khusus bagi warga masyarakat untuk memperjuangkan haknya atas tindakan atau perbuatan pemerintah yang merugikan hak warga negara. Adapun salah satu bentuk dari tindakan atau perbuatan pemerintah ini berupa suatu keputusan ataupun ketetapan yang dibuat oleh pemerintah sepihak.<sup>2</sup>

Tindakan ataupun ketetapan yang dibuat oleh pemerintah secara sepihak ini secara tidak langsung memberikan ruang terhadap terjadinya suatu pelanggaran yang pastinya bersinggungan dengan hak warga negara. ditambah lagi dengan dianutnya konsep negara hukum kesejahteraan (*welferstaat*) yang telah memberikan jalan berupa kewenangan untuk turut campur dalam kehidupan warga negara yang berdasarkan pada kesejahteraan dan kepentingan umum. Sehingga dibutuhkan suatu bentuk perlindungan bagi setiap

---

<sup>1</sup> Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, (Bandung: Alumni, 1973), h. 8.

<sup>2</sup> Nurul Qamar, dkk, *Negara Hukum atau Negara Kekuasaan*, (Makassar: CV. Social Politik Genius, 2018), h. 43.

warga negara agar setiap tindakan pemerintah atau penguasa tidak disalahgunakan dengan alasan kesejahteraan atau kepentingan umum.

S.F. Marbun menjelaskan bahwa diciptakannya peradilan administrasi tidak lain bertujuan untuk memberikan jaminan perlindungan bagi hak warga negara dari tindakan atau perbuatan pemerintah dengan kekuasaannya agar dapat tercipta kesejahteraan, kemakmuran, keadilan, kerukunan dalam suatu negara.<sup>3</sup>

Suatu badan peradilan pada umumnya mempunyai kewenangan atau kompetensi yang menjadikan batas kewenangan dalam menyelesaikan permasalahan hukum. Selanjutnya dalam hal peradilan administrasi dapat digolongkan menjadi kompetensi relative dan kompetensi absolut.<sup>4</sup> Kompetensi relative ini merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pengadilan yang dilihat berdasarkan wilayah hukum perkara tersebut. Sedangkan kompetensi absolut yang dimiliki oleh PTUN ini berhubungan objek dan pokok-pokok sengketa. Kewenangan yang dimiliki oleh PTUN yang termasuk dalam ranah kompetensi absolut ini sudah termuat dalam Pasal 47 UU No. 5 tahun 1986 jo Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang secara tidak langsung berisikan mengenai tugas dan wewenang bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan permasalahan atau sengketa yang berhubungan dengan Tata Usaha Negara.

Sengketa Tata Usaha Negara yang terjadi dalam bidang Tata Usaha Negara dapat diartikan sebagaimana yang termuat dalam Pasal 1 angka 4 bahwa Sengketa TUN merupakan sengketa yang terjadi dalam bidang Tata Usaha Negara yang terjadi antara orang ataupun badan hukum perdata dengan Pejabat TUN yang terjadi sebagai suatu akibat dari diterbitkannya keputusan TUN.<sup>5</sup>

Pada perkembangan selanjutnya maka dibuatlah Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

---

<sup>3</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara dan peradilan administrasi*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), h. 19.

<sup>4</sup> Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Cetakan Ke-3, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), h. 582.

<sup>5</sup> R Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, cetakan pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), h. 5.

atau yang biasa disebut UUAP sebagai suatu solusi yang diberikan untuk mengisi berbagai kekosongan hukum dan problematika yang terjadi dengan erat kaitannya perihal administrasi pemerintahan.<sup>6</sup> Keberadaan UUAP ini memberikan kekuatan hukum terhadap pemerintah untuk dapat menjamin terselenggaranya aktivitas pemerintahan yang baik serta tetap memperhatikan pada kepentingan umum, transparansi, cepat, murah dan akuntabilitas. Lahirnya UUAP yang di dalamnya juga memberikan kewenangan kepada PTUN menimbulkan beberapa kontradiksi dengan ketentuan-ketentuan hukum yang termuat dalam UU PTUN berhubungan dengan administrasi pemerintahan.

Adapun bentuk penjabaran terhadap kewenangan yang dimiliki oleh PTUN sebagai suatu akibat dari diterbitkannya UUAP yakni yang pertama, bahwa terdapat perbedaan mengenai makna dari KTUN yang tentunya ini menjadi sangat bias satu sama lain, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 tahun 2004 jo pasal 1 angka 9 UU No 51 tahun 2009 tentang PTUN menyebutkan bahwa KTUN merupakan suatu penetapan yang berbentuk tertulis, kemudian dikeluarkan oleh pejabat TUN, berisi tindakan hukum di dalamnya, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, KTUN harus bersifat individual, kongkret, dan final, sehingga di dalamnya menimbulkan akibat hukum terhadap seseorang ataupun badan hukum perdata. Sedangkan dalam ketentuan UUAP sebagaimana yang termuat dalam Pasal 87 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 bahwa KTUN yang dimaksud merupakan suatu penetapan tertulis, dapat juga berupa suatu tindakan faktual, KTUN yang dikeluarkan dalam ruang lingkup kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif termasuk penyelenggara negara lainnya, berpotensi menimbulkan akibat hukum, serta bersifat final dalam artian yang lebih luas.

Selanjutnya untuk yang kedua, perihal Upaya Administrasi. Di mana terdapat perbedaan pengaturan pada klausul dalam UU PTUN dengan UU AP. Penjelasan mengenai Upaya Administratif dalam UU PTUN termuat dalam ketentuan Pasal 51 ayat (3) yang intinya memiliki makna bahwa bagi setiap orang yang merasa tidak puas terhadap hasil dari upaya administratif (banding administrative) maka dapat melakukan upaya hukum lanjutan dengan mengajukan

---

<sup>6</sup> Irfan fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung, 2004), h. 223.

gugatan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) tanpa melalui PTUN terlebih dahulu. Sedangkan dalam ketentuan yang tertuang dalam UU AP sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 76 ayat (3) yang pada intinya memberikan kewenangan kepada PTUN sebagai upaya hukum lanjutan sebagai akibat dari ketidakpuasan dari upaya administratif yang telah ditempuh. Dengan demikian terdapat dua norma yang berbeda dengan mengatur hal yang sama mengenai upaya hukum lanjutan setelah menempuh upaya administratif.

Ketiga terdapat perbedaan pengaturan mengenai sikap diam pemerintah terhadap permohonan yang telah diajukan. Di mana dalam bunyi Pasal 3 UU PTUN mengatur bahwa setiap tindakan diam pemerintah terhadap permohonan yang telah diajukan dan telah melampaui batas waktu yang telah ditentukan maka pemerintah dianggap menolak permohonan yang telah diajukan, konsep seperti inilah kemudian disebut dengan permohonan dengan keputusan fiktif positif. Demikian berbeda sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 53 UU AP mengatur bahwa setiap tindakan diam pemerintah terhadap permohonan yang telah diajukan dan telah melampaui batas waktu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan maka dianggap menerima permohonan yang telah diajukan, konsep seperti ini kemudian disebut dengan permohonan dengan keputusan fiktif positif. Meskipun sebagai langkah lanjutan pemohon harus meneruskan kepada PTUN untuk mengeluarkan surat keputusan diterima terhadap permohonan yang telah diajukan tersebut.

Keempat, pengaturan mengenai wewenang terhadap ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pemerintah. Setelah diterbitkannya UU AP maka kewenangan PTUN menjadi bertambah luas salah satunya sebagaimana yang termuat dalam ketentuan Pasal 21 UU AP dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa diberikannya kewenangan baru kepada PTUN untuk melakukan penilaian terhadap tindakan pemerintah yang berhubungan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang. Kemudian dalam Pasal 22 UU AP juga memberikan kewenangan baru kepada PTUN untuk dapat melakukan pengujian terhadap diskresi mencakup tindakan pemerintah yang melampaui wewenang, tindakan pemerintah dengan mencampuradukkan wewenang, serta tindakan pemerintah dengan adanya

penyelewengan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang tidak berwenang mengenai hal tersebut.

Berdasarkan beberapa poin di atas maka dapat dilihat bahwa telah terjadi penambahan serta perluasan terhadap kompetensi yang dimiliki oleh PTUN setelah berlakunya UU AP yang mengakibatkan ketidakharmonisan pengaturan yang berhubungan dengan kompetensi yang dimiliki oleh PTUN. Di mana bunyi pengaturan dalam UU PTUN beserta perubahannya belum dilakukan penyesuaian dengan ketentuan baru yang tertuang dalam UU AP. Sehingga menyebabkan adanya perbedaan pengaturan mengenai hal yang sama.

Terjadinya penambahan dan perluasan kewenangan yang menyebabkan disharmonisasi dan ketidaksesuaian pengaturan baik dalam UU PTUN dengan UU AP. Hal ini menandakan bahwa ada kemungkinan pembuat undang-undang kurang secara seksama memperhatikan asas-asas yang harus digunakan dan kurang melakukan pengkajian terhadap proses pembuatan undang-undang tersebut sebagaimana yang telah tercantumkan dalam ketentuan Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana yang telah diubah oleh Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pada intinya terdiri dari:<sup>7</sup>

- a. Adanya suatu tujuan yang jelas;
- b. Pembentuk merupakan lembaga atau pejabat yang berwenang;
- c. Memperhatikan adanya keserasian dan kesesuaian antara materi muatan, jenis, dan hierarki;
- d. Mampu dilaksanakan;
- e. Memperhatikan kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Adanya suatu rumusan yang jelas; dan
- g. Memperhatikan adanya keterbukaan.

Beberapa poin di atas nyatanya tidak terpenuhi dalam proses pembuatan UU AP yang mengakibatkan terjadinya ketimpangan dan ketidaksesuaian antara materi muatan dalam UU AP dengan UU PTUN yang telah lebih dulu diterbitkan dan digunakan dalam penyelenggaraan pemerintah yang berhubungan dengan

---

<sup>7</sup> Pasal 5 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

administrasi. Sehingga keberlakuan UU AP ini menimbulkan disharmonisasi dalam segi penegakannya karena terdapat perbedaan pengaturan yang berhubungan dengan kompetensi absolut yang dimiliki oleh PTUN. Hal demikian tentunya harus dilakukan pengkajian dan telaah ilmiah agar keberadaan UU AP dan UU PTUN tetap dapat dilaksanakan secara bersinergi tanpa saling menegasikan satu dengan yang lain demi tercapainya tujuan dari dibentuknya Undang-Undang tersebut.

Berdasarkan pemaparan di atas maka penelitian ini memiliki fokus pengkajian yang secara spesifik membahas mengenai Disharmonisasi Kompetensi Absolut yang dimiliki oleh PTUN setelah berlakunya UU AP. Adapun penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum dengan konsep yuridis normatif dengan menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai suatu pisau analisis utama dengan diimbangi oleh teori-teori hukum yang digunakan sebagai penunjang. Penelitian ini selanjutnya menggunakan 3 (tiga) jenis pendekatan yang mencakup pendekatan filosofis atau yang biasa disebut *philosophical approach*, kemudian pendekatan sejarah atau yang biasa disebut *historical approach*, serta jenis pendekatan peraturan perundang-undangan atau yang biasa disebut *statute approach*.<sup>8</sup> Adapun mengenai Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini mencakup studi terhadap dokumen-dokumen hukum serta studi kepustakaan dengan bantuan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, Teknik analisis yang digunakan dalam menganalisis penelitian ini yakni dengan berdasarkan pada teori-teori hukum yang mempunyai korelasi yang sama dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.

### **Kewenangan Absolut yang dimiliki oleh Peradilan Tata Usaha Negara Setelah Berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan**

Disahkannya Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang merupakan salah satu bentuk jaminan terhadap perlindungan hukum sebagai suatu langkah strategis dalam melindungi rakyat dari setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, hal ini pada penerapannya telah menimbulkan perluasan kompetensi yang pada muaranya terjadi tumpang tindih mengenai pengaturan kompetensi absolut

---

<sup>8</sup> Sorjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1982), h. 49.



Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang PTUN dan UUAP.

Tumpeng tindh kewenangan absolut yang dimiliki oleh PTUN sebagaimana termuat dalam UU PTUN dan UU AP dapat mencerminkan bahwa proses pembuatan UU AP tidak memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai dasar penyusunan hal ini sebagaimana tercantum jelas dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>9</sup> Selain itu juga pembuat Undang-Undang juga tidak memperhatikan tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan. Sehingga hal ini menimbulkan terjadinya disharmonisasi antara kompetensi yang dimiliki oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur ketentuannya dalam UU PTUN dengan UU AP.

Terjadinya penambahan dan perluasan terhadap kompetensi absolut yang dimiliki oleh PTUN ini membawa dampak bahwa terhadap penerapan hukum formil dan materil dalam implementasinya dalam sistem Peradilan di PTUN. Sebab dalam ketentuan yang terdapat dalam UU PTUN dengan perubahannya belum mengakomodir serta belum dilakukan penyesuaian ataupun perubahan terhadap adanya perluasan dan penambahan kompetensi yang dimiliki oleh PTUN sebagai suatu dampak dari diterbitkannya UU AP yang berfungsi sebagai hukum materil dalam proses penyelenggaraan Peradilan di PTUN. Adapun beberapa bentuk perluasan, penambahan dan perubahan terhadap kompetensi yang dimiliki Peradilan Tata Usaha Negara yang menunjukkan adanya tumpang tindih kewenangan antara lain sebagai berikut :

### **1. Adanya Perluasan Makna terhadap Keputusan Tata Usaha Negara setelah berlakunya UU AP**

Terjadinya perluasan makna sebagai akibat dari lahirnya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan pada tanggal 17 Oktober 2014 ini kemudian menjadi dasar hukum legitimasi dari adanya penambahan dan perubahan kompetensi absolut yang dimiliki oleh PTUN.<sup>10</sup> Dalam Undang-

---

<sup>9</sup> Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>10</sup> Umar Dhani, Putusan Pengadilan Non-Axecutable: Proses dan Dinamika dalam Konteks PTUN, (Yogyakarta: Genta Press, 2015), h. 1.

undang No 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-undang No 9 Tahun 2004 dan dirubah kembali melalui Undang-undang No 51 Tahun 2009 dalam Pasal 1 angka 9 mencantumkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara dapat dimaknai sebagai berikut:<sup>11</sup>

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

Berdasarkan bunyi ketentuan Pasal tersebut dapat diperinci bahwa terdapat beberapa unsur yang harus dipenuhi agar suatu Keputusan Tata Usaha Negara ini dapat dijadikan sebagai objek sengketa di PTUN dan memiliki keberlakuan secara kumulatif antara satu dengan yang lainnya sebagai berikut:

1. Keputusan berupa Penetapan Tertulis;
2. Keputusan harus diterbitkan atau dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN;
3. Keputusan harus Berisi Tindakan Hukum TUN;
4. Keputusan bersifat Konkret;
5. Keputusan bersifat Individual;
6. Keputusan Final;
7. Keputusan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Selain itu dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan memberikan makna sebagai berikut:<sup>12</sup>

Pasal 1 Angka 7 “Keputusan Administrasi Pemerintah yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah

---

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), h. 124.

<sup>12</sup> Lihat Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

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

Pengertian KTUN tersebut selanjutnya diperjelas oleh Pasal 87 mengenai perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara dalam UUAP yang berbunyi:<sup>13</sup>

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

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

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

---

<sup>13</sup> Irfan Fachrudin, *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, (Yogyakarta: Genta Press, 2014), h.165.

**Tabel 1. Perbandingan Unsur Makna KTUN<sup>14</sup>**

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

Maksud dari Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 adalah keharusan untuk memaknai suatu Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 menjadi seperti yang termuat dalam Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2004. Ketentuan dalam pasal 87 ini, maka terdapat beberapa catatan terkait pemaknaan Keputusan Tata Usaha Negara di antaranya:<sup>15</sup> pertama, jika sebelumnya keputusan selalu dikaitkan dengan sifatnya yang kongkret, individual, dan final dimana keputusan yang tidak

<sup>14</sup> Yodi Martono, *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, (Jakarta: Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti, 2016). h. 53.

<sup>15</sup> Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h.98.

mencakup 3 hal tersebut secara kumulatif maka tidak dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan ini tidak lagi harus mencakup ketiga sifat tersebut karena dalam pasal tersebut disebutkan final dalam arti luas”

Kedua, dengan adanya pengaturan mengenai Administrasi Pemerintahan ini terdapat perbedaan pengaturan mengenai apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam UU PTUN. Sehingga pasca berlakunya UU Administrasi Pemerintahan ini memperjelas bahwa objek sengketa dalam Pengadilan Tata Usaha Negara bukan hanya berupa penetapan tertulis akan tetapi juga mencakup tindakan faktual.

Ketiga, mengenai wilayah administratif yang menjadi objek dalam pengaturan administrasi pemerintahan yang mana sebelum berlakunya UU Administrasi Pemerintahan hanya mencakup kekuasaan eksekutif saja. Namun setelah berlakunya UU Administrasi Pemerintahan menjadi luas jangkauannya yakni termasuk juga ranah kekuasaan legislative dan yudikatif.

## **2. Penyelesaian Sengketa Setelah Menempuh Upaya Administratif**

Penyelesaian sengketa setelah dilakukannya Upaya Administratif sebagaimana telah diatur baik dalam UU PTUN maupun dalam UU Administrasi Pemerintahan dapat dilaksanakan melalui 2 (dua) proses yakni melalui banding administratif dan keberatan. Bagi yang menempuh upaya administrative melalui banding administrasi maka diajukan kepada atasan dari pejabat yang telah mengeluarkan keputusan. Sedangkan upaya administrative melalui keberatan maka diajukan langsung kepada pejabat yang telah mengeluarkan keputusan tersebut.

Selanjutnya terdapat perbedaan mengenai mekanisme pelaksanaan pengajuan gugatan tersebut di mana dalam ketentuan UU PTUN dijelaskan bahwa penyelesaian sengketa melalui upaya administrative ini merupakan suatu kewajiban yang harus dilalui oleh setiap perkara sebelum mengajukan gugatan kepada pengadilan Tata Usaha Negara. sebab pengadilan TUN hanya memiliki wewenang terhadap perkara yang sebelumnya telah menempuh atau melalui upaya administrasi terlebih dahulu.

Sedangkan pasca berlakunya UU Administrasi Pemerintah maka mekanisme pengajuan gugatan melalui upaya administrasi

terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan ke pengadilan Tata Usaha Negara ini bukan merupakan suatu kewajiban melainkan suatu pilihan dalam artian memiliki makna dan prosedur yang jelas berbeda dengan pengaturan dalam UU PTUN. Hal ini sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 75 ayat (1) yang menegaskan bahwa “warga negara yang dirugikan terhadap keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan”. Kata “dapat” pada pasal 75 ayat (1) Undang-undang Administrasi dimaknai bahwa setiap orang diberikan pilihan untuk menggunakan upaya administrative terlebih dahulu sebelum melalui mekanisme pengadilan atau sebaliknya.<sup>16</sup>

Selanjutnya terdapat beberapa hal yang memiliki perbedaan dalam pengaturannya dalam memberikan kewenangan terhadap pengadilan. Di mana dalam UU PTUN jelas disebutkan bahwa apabila seseorang merasa tidak puas terhadap putusan yang dikeluarkan setelah melakukan upaya administrative maka dapat melanjutkan dengan mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. hal ini tentunya sejalan dengan bunyi Pasal 51 ayat (3) UU PTUN yang berbunyi: “Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan ditingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 48.”

Berbeda halnya dalam pengaturannya setelah diterbitkan UU Administrasi Pemerintahan di mana setiap masyarakat yang merasa tidak terima dari hasil putusan setelah menempuh upaya administrative, maka dapat melakukan gugatan sebagai upaya hukum lanjutan yakni kepada Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 76 ayat (3) yang berbunyi: “Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh atasan pejabat, warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan”. Pasal 1 angka 18 Undang-undang

---

<sup>16</sup> Satria Nugraha, “Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi di Indonesia”, *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* 8, no. 2, (2016), h.16. <https://lldikti11.ristekdikti.go.id/jurnal/pdf/d3246e7b-3092-11e8-9030-54271eb90d3b/>

Admistrasi Pemerintahan ini menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengadilan dalam Undang-undang ini adalah PTUN.

### **3. Permohonan Keputusan Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif**

Pengaturan mengenai adanya permohonan yang diajukan kepada Badan/Pejabat Tun sebagaimana yang tercantum dalam UU PTUN dengan UUAP. Di mana terdapat perbedaan pengaturan secara prinsip dalam mengartikan tindakan diam pejabat pemerintah terhadap permohonan yang telah diajukan. Dalam UU PTUN sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 3 UU PTUN mengatur bahwa tindakan diam pejabat pemerintah terhadap permohonan yang telah diajukan dan telah melampaui batas waktu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan terkait maka pejabat pemerintah tersebut dianggap menolak terhadap permohonan yang telah diajukan, konsep seperti ini kemudian disebut sebagai keputusan fiktif negatif. Sedangkan berbeda dengan pengaturan yang terdapat dalam Pasal 53 UU AP di mana menjelaskan bahwa tindakan diam pejabat pemerintah dalam artian tidak mengeluarkan keputusan terhadap permohonan yang diajukan sedangkan jangka waktu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sudah habis, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum, meskipun untuk langkah selanjutnya pemohon harus terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada PTUN agar dapat memperoleh permohonan terhadap putusan penerimaan permohonan.

Selanjutnya PTUN memiliki kewajiban untuk memutuskan permohonan yang telah diajukan dengan batas waktu 21 (dua puluh satu ) hari kerja terhitung sejak permohonan di ajukan kepada PTUN. Keputusan pengadilan ini bersifat final dan mengikat secara hukum sehingga tidak terdapat upaya hukum lainnya. Kemudian pejabat pemerintah wajib melaksanakan keputusan PTUN maksimal 5 (lima) hari kerja terhitung sejak Putusan TUN tersebut ditetapkan.

Keputusan fiktif positif ini diberlakukan dalam rangka untuk memperbaiki pelayanan publik agar lebih cepat merespon setiap permohonan yang diajukan. Sehingga apabila dilakukan pengkajian mengenai arah politik dari pembentukan UU AP ini salah satunya dalam rangka untuk meningkatkan efektivitas dan kualitas penyelenggaraan urusan pemerintah.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Pengadilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Genta Press, 2016), h. 17.

Proses pengajuan permohonan kepada PTUN dalam hal permohonan dianggap dikabulkan oleh hukum atas tindakan diam pejabat pemerintah lebih lanjut diatur dalam ketentuan Mahkamah Agung melalui Perma No. 5 Tahun 2015 tentang pedoman beracara untuk memperoleh putusan atas penerimaan permohonan dalam rangka untuk mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan atau Pejabat Pemerintahan.

#### **4. Perihal kewenangan Penilaian terhadap Unsur Penyalahgunaan Wewenang**

Adanya penambahan wewenang berupa penilaian unsur penyalahgunaan wewenang yang diberikan kepada PTUN untuk dapat melakukan penilaian terhadap tindakan badan/pejabat TUN yang di dalamnya memuat unsur penyalahgunaan wewenang hal ini sebagaimana termuat dalam ketentuan Pasal 21 UU AP. Konsep seperti ini memiliki perbedaan dengan pengaturan yang termaktub dalam ketentuan Pasal 53 UU PTUN yang memiliki makna bahwa yang dimaksud dengan penyalahgunaan wewenang merupakan penggunaan wewenang yang dimilikinya dengan tujuan lain dari maksud yang menjadi wewenangnya. Lahirnya UU AP ini kemudian memberikan penjabaran terhadap perluasan makna yang berhubungan dengan penyalahgunaan wewenang mencakup juga pelanggaran terhadap melampaui wewenang, larangan terhadap tindakan mencampuradukkan wewenang serta adanya larangan mengenai tindakan yang bersifat sewenang-wenang sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 17 UU AP.

Paulus E. L mengemukakan bahwa dibuatkannya suatu pengaturan mengenai adanya suatu pemberian hak gugat kepada para pejabat ini merupakan salah satu bentuk implementasi adanya jaminan terhadap persamaan di hadapan hukum tanpa pandang status ataupun jabatan. Sehingga semuanya memiliki peluang dan kesempatan yang sama untuk mendapatkan proses peradilan yang adil di hadapan hukum dalam menyelesaikan setiap permasalahan hukum.<sup>18</sup>

Oleh karena itu, suatu penerapan hukum dapat berjalan efektif apabila hukum dapat memberikan jaminan perlindungan kepada

---

<sup>18</sup> Ridwan dkk, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum IUS QUILA IUSTUM*, 2, No. 25 (2018). h. 351.

<https://journal.uin.ac.id/IUSTUM/article/download/10767/8694>



setiap warga masyarakatnya serta adanya asas persamaan kedudukan di hadapan hukum ini dapat diartikan bahwa dalam hal ini pejabat pemerintah dapat berperan sebagai penggugat ataupun tergugat dalam suatu perkara di pengadilan.<sup>19</sup>

Sehingga pada dasarnya memberikan penjelasan bahwa ada tahu tidaknya suatu unsur yang mengarah kepada penyalahgunaan wewenang yang berhubungan dengan tindakan pejabat pemerintah atau badan pejabat pemerintah sebagaimana telah dilaksanakan proses pemeriksaan oleh Aparat Intern Pemerintah (APIP). Adapun hasil sebagaimana telah dilakukan pemeriksaan menunjukkan bahwa APIP telah menyatakan terjadinya suatu kekeliruan administratif yang dapat menyebabkan berkurangnya keuangan negara sebagai suatu akibat dari adanya unsur penyalahgunaan wewenang.<sup>20</sup>

Unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh Badan atau Pejabat yang mengajukan permohonan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang adalah :<sup>21</sup>

1. Merupakan Badan atau Pejabat Pemerintahan;
2. Telah dilakukan pemeriksaan serta pengawasan oleh APIP
3. Apabila hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh APIP dapat mengakibatkan terjadinya kerugian terhadap keuangan kas negara.
4. Adanya unsur yang menjadikan penyebab dari penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintah.

Selanjutnya Zudan Arif Fakrullah menjelaskan mengenai putusan TUN ini memiliki kekuatan hukum tetap apabila di dalamnya tidak ditemukan adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Maka konsekuensinya pejabat pemerintah tersebut tidak dapat ditindak atau dilakukan pemeriksaan dalam konteks apa pun termasuk hukum perdata, pidana dan administrasi. Namun apabila dalam putusan hakim menyatakan sebaliknya maka seluruh proses pemeriksaan dalam dilakukan dan menyelesaikannya sesuai dengan ranahnya baik dalam konteks pidana, perdata atau administrasi.

---

<sup>19</sup> Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Genta Press, 2016), h. 53-54

<sup>20</sup> Ketentuan mengenai Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) diatur dalam Pasal 20 UU 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>21</sup> Ibid.

Pengaturan mengenai penilaian terhadap ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah memberikan pandangan buruk, karena disebabkan dianggap menghambat agenda pemberantasan korupsi serta dianggap mencabut kewenangan yang selama ini dimiliki penyidik untuk melakukan penyidikan dalam rangka mengetahui apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh seorang tersangka selaku Pejabat Pemerintahan yang mana menurut hal tersebut seharusnya menjadi objek untuk diuji terlebih dahulu di Peradilan PTUN.

kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk melakukan penilaian terhadap unsur penyalahgunaan wewenang termasuk juga penilaian terhadap Diskresi. Diskresi dapat dimaknai sebagai suatu tindakan yang dapat diambil oleh pejabat pemerintah atau badan-badan administrasi dalam rangka memberikan perlindungan dan jaminan terhadap keselamatan masyarakat meskipun pada dasarnya tidak memiliki kewenangan dalam hal tersebut, inilah kemudian menjadi salah satu konsekuensi dari dianutnya konsep negara kesejahteraan dengan diperjelas dengan adanya *asas freis ermessen* sebagai salah satu sarana agar tidak terkungkung dengan ketentuan hukum yang berlaku, hal ini disebabkan tujuan bahwa tindakan tersebut dilaksanakan dengan mengutamakan pencapaian tujuan hukum bukan mengacu pada ketentuan hukum yang berlaku.<sup>22</sup> *freies ermessen* ini digunakan terutama karena : *pertama*, kondisi darurat yang tidak mungkin menetapkan peraturan tertulis, *kedua*, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya, *ketiga*, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multi tafsir.<sup>23</sup>

Selanjutnya terhadap pelaksanaan dari suatu diskresi ini mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Sehingga setiap tindakan pemerintah haruslah sesuai dengan memperhatikan AAUPB, namun apabila tindakan pemerintah terjadi pertentangan dengan AAUPB maka tindakan pemerintah

---

<sup>22</sup> Bachsan Mustofa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, dalam Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2009), h. 81.

<sup>23</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2009), h. 100.

tersebut harus dibatalkan.<sup>24</sup> Sehingga pemerintah dapat melakukan tindakan atau mengambil kebijakan apabila memenuhi kategori penggunaan *asas freis ermessen*. Philipus Mandiri Hadjon juga memperkuat makna dari *asas freis ermessen* sendiri bahwa penerapan asas ini haruslah kemudian dilegitimasikan dalam bentuk peraturan atau kebijakan.<sup>25</sup>

Diskresi selanjutnya tertuang dalam Pasal 22 UU Administrasi Pemerintahan yang dimaksudkan untuk memudahkan dan mensejahterakan rakyat serta dalam rangka memberikan penyelenggaraan pemerintah yang baik, mencegah adanya kekosongan hukum, menjamin kepastian hukum, dan memberikan jalan keluar terhadap stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu dengan tujuan untuk memberikan perlindungan, manfaat bagi masyarakat terhadap kepentingan umum.

Prosedur yang kemudian digunakan dalam penerapan diskresi ini dapat dilihat dari dua aspek yakni berdasarkan prosedur yang digunakan dalam diskresi oleh pejabat pemerintah, serta dapat dilakukannya pengujian diskresi apabila terdapat warga negara yang dirasa dirugikan hak-haknya sebagai suatu akibat dari tindakan pejabat tersebut dengan mengatasnamakan diskresi.

Mekanisme pembatalan terhadap tindakan pemerintah tersebut dapat diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Adapun sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 30,31, dan 32 UU Administrasi Pemerintahan bahwa terdapat 3 (tiga) kategori yang dapat mengakibatkan batalnya suatu tindakan pejabat pemerintah yakni tindakan sewenang-wenang, melampaui wewenang dan bertindak sewenang-wenang.<sup>26</sup>

Salah satu penyebab terjadinya tumpang tindih terhadap kewenangan absolut yang dimiliki oleh PTUN sebagai akibat dari keberlakuan UU AP ini memiliki argumentasi tersendiri, sebab UU

---

<sup>24</sup> Bagir Manan, "Peraturan Kebijakan", *Varia Peradilan*, Desember 2008, h.15. Makalah ini pernah disampaikan pada penataran dosen Fakultas Hukum Seluruh Sumatra yang diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Andalas.

<sup>25</sup> Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: UGM Press, 1993), h.152.

<sup>26</sup> Lutfil Ansori, "Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Yuridis*, 2, No. 1 (2015), h. 134.

<https://media.neliti.com/media/publications/282102-diskresi-dan-pertanggungjawaban-pemerint-5670c687.pdf>

AP ini dikonstruksikan sebagai bentuk hukum materil di mana proses penegakannya melengkapi hukum formil di PTUN. Namun dalam proses pembuatan undang-undang tersebut kurang mempertimbangkan adanya ketentuan mengenai syarat materil dan syarat formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta kurang memperhatikan adanya teori harmonisasi hukum sebagai bentuk pondasi argumentasi dalam penyusunan UU AP ini.

Pentingnya menentukan teori yang akan digunakan dalam penyusunan setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, sebab dengan adanya teori tersebut maka setiap rancangan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pengkajian secara komprehensif agar dapat menemukan kejelasan tujuan serta memperdalam konsep sebagai salah satu hal penting yang harus diperhatikan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, sebab dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus dilakukan pengkajian terhadap efektifitas penerapan, maksimalisasi penegakan serta adanya pemahaman terhadap substansi dan materi muatan yang tersirat di dalamnya. Sehingga terdapat 3 (tiga) landasan utama yang harus dijadikan pijakan minimal dalam setiap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang mencakup landasan yuridis, landasan historis dan landasan filosofis.

Pengkajian penerapan terhadap landasan filosofis ini menjadi penentu dalam menentukan isi muatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tetap memperhatikan pandangan hidup serta cita hukum dan tidak menyimpang terhadap falsafah bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Konstitusi. Terutama apabila dalam pembentukan norma hukum tersebut merupakan bentuk justifikasi dari aspek filosofinya.

Penerapan landasan yuridis ini penting untuk diperhatikan agar dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sesuai sebagaimana ketentuan hukum mengaturnya, baik mengenai hal lembaga pembuat undang-undang yang berwenang, serta mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana mestinya. Sehingga tidak terdapat kesenjangan norma atau ketidaksesuaian norma hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Penerapan landasan sosiologis ini didasarkan pada dalam pembuatan peraturan perundang-undangan ini benar-benar mencerminkan kebutuhan rakyat, kepentingan umum, dan berdasarkan atas partisipasi rakyat. Sehingga peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat dengan mudah diterima dan diterapkan oleh masyarakat dengan baik. Selanjutnya Lon F. F menjelaskan bahwa terjadinya tumpang tindih serta adanya saling menegasikan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lain salah satu penyebabnya karena dalam pembuatannya kurang memperhatikan ketiga unsur sebagai dasar penyusunan yang terdiri dari landasan yuridis, landasan sosiologis, dan landasan filosofis. Sehingga menimbulkan disharmonisasi pengaturan terhadap kewenangan absolut yang diberikan kepada PTUN.<sup>27</sup>

Oleh karena itu keberadaan Undang-undang No. 15 Tahun 2019 Tentang perubahan kedua Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, ini dibuat dalam rangka memberikan pedoman dan petunjuk bagi setiap penyusunan atau pembuatan peraturan perundang-undangan, sehingga setiap unsur yang menjadi dasar penyusunan dapat terakomodir dalam setiap produk hukum yang akan dibentuk. Selain itu juga untuk dapat menjamin adanya legitimasi hukum dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan syarat materil dan syarat formil dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Syarat formil tersebut terdiri dari aspek adanya tujuan yang jelas terhadap pembuatan Peraturan perundang-undang-undangan, peraturan tersebut dibuat oleh badan atau lembaga yang tepat dan memiliki kewenangan sebagai mana diatur dalam undang-undang, sedangkan syarat materilnya haruslah terdiri dari beberapa aspek berupa prosedur dan sistematika pembentukan peraturan perundang-undangan yang benar, dapat dikenali dengan mudah, persamaan di hadapan hukum, jaminan kepastian hukum, serta kesesuaian pelaksanaan hukum berdasarkan kebutuhan rakyat. Sehingga apabila seluruh aspek dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terpenuhi maka tidak akan menciptakan suatu produk hukum yang terdapat disharmonisasi antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain.

---

<sup>27</sup> Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven: Yale University Press, 1964.

### **Disharmonisasi Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara antara Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan**

Terjadinya disharmonisasi terhadap beberapa pengaturan mengenai kompetensi absolut yang dimiliki oleh PTUN sebagaimana bunyi pengaturan dalam UU PTUN dengan UU AP ini telah menimbulkan ambiguitas terutama dalam aspek penegakan hukumnya serta penerapannya. Adanya penambahan, peluasan serta kewenangan yang diberikan oleh keberlakuan UU AP ini nyatanya belum diikuti dengan adanya perubahan dalam UU PTUN sebagai hukum formil PTUN. Sehingga hal ini berdampak pada ketidakpastian hukum dalam penerapannya sebagai bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap tindakan pemerintah. Sehingga pada posisi seperti ini dibutuhkan suatu jalan agar dapat merealisasikan keserasian dan keselarasan untuk dapat menciptakan peraturan perundang-undangan yang harmonis.

Menurut Gandhi suatu peraturan perundang-undangan yang harmonis tidak dapat ditentukan berdasarkan penyesuaian terhadap peraturan saja, namun juga harus memperhatikan penyesuaian antara asas-asas hukum, sistem hukum dalam rangka untuk menjamin kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum.

Terciptanya suatu peraturan perundang-undangan yang harmonis tentunya harus dilakukan penyusunan secara tersistem dan terstruktur, di mana peraturan perundang-undangan tersebut tidak saling menegasikan satu dengan yang lain. Di mana peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi, sederajat atau lebih rendah dapat tersusun dengan hierarki yang sistematis. Harmonisasi hukum sendiri bertujuan agar setiap penyusunan perundang-undangan didasari oleh pola pikir dalam rangka pembangunan terhadap sistem hukum nasional.

Friedman Julius S, menjelaskan bahwa terdapat lima (5) unsur yang harus diperhatikan yakni lembaga hukum, instrumen hukum, adanya budaya hukum yang masih kuat mengakar dalam kehidupan masyarakat, substansi hukum yang terdiri atas materi hukum yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan tersebut, serta struktur hukum yang berhubungan dengan pejabat atau lembaga

yang memiliki wewenang secara hukum dalam membuat peraturan perundang-undangan.

Disharmonisasi kewenangan absolut yang dimiliki oleh PTUN sebagai akibat dari keberlakuan UU AP ini harus dapat menemukan jalan keluar agar tidak terjadi ambiguitas dan tumpang tindih dalam penerapannya yakni dengan menggunakan teori preferensi hukum yang berbunyi *lex posterior derogat legi priori* asas ini memiliki makna bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang berada pada urutan yang sama (sejajar) maka peraturan yang baru penerbitannya dapat mengesampingkan peraturan yang lama penerbitannya. Penerpaan teori preferensi ini sebagai landasan argumentasi serta alasan dari keberlakuan UU AP terhadap kompetensi absolut yang diberikan kepada PTUN.<sup>28</sup> UUAP secara eksplisit tidak terdapat klausul yang menyatakan mencabut atau mengubah UU PTUN sehingga pengaturan dalam UUAP yang berhubungan dengan kompetensi absolut PTUN tetap dapat diterapkan sepanjang bunyi pengaturan tersebut belum diatur di dalam UUAP, Namun apabila kompetensi absolut PTUN yang telah diatur dalam UU PTUN tersebut ternyata juga diatur dalam UUAP, maka berdasarkan asas *lex posterior derogat legi priori* UU PTUN harus dikesampingkan dan menggunakan ketentuan dalam UUAP sebagai *lex posterior* agar tidak terjadi dualisme ataupun tumpang tindih pengaturan terhadap obyek yang sama.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan di atas mengenai Disharmonisasi Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Setelah Berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama, Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Setelah Berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan telah mengalami penambahan dan perluasan kompetensi absolut yang dimiliki PTUN, Adapun bentuk penambahan dan perluasan kompetensi absolut PTUN di antaranya mencakup terjadinya perluasan kompetensi karena adanya perubahan makna terhadap Keputusan

---

<sup>28</sup> Ernawati Huroiroh, "Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", *Tesis* Magister Hukum Tata Negara UIN Sunan Ampel Surabaya, 2022.

Tata Usaha Negara, Adanya penambahan kompetensi mengenai penyelesaian sengketa setelah menempuh upaya administrasi, dan penambahan kompetensi untuk dapat menyelesaikan permohonan keputusan fiktif positif, serta adanya penambahan kompetensi untuk melakukan penilaian terhadap ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang mencakup diskresi sehingga menimbulkan disharmonisasi pengaturan yang berbeda terhadap hal yang sama antara UU PTUN dan UUAP. Kedua, Terjadinya disharmonisasi pengaturan antara UU PTUN dengan UUAP menyebabkan terjadinya tumpang tindih kewenangan yang dibebankan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Terjadinya tumpang tindih pengaturan mengenai kompetensi PTUN ini karena adanya penambahan dan perluasan terhadap kompetensi absolut yang diberikan kepada PTUN oleh UUAP yang belum diikuti oleh perubahan terhadap UU PTUN, sehingga menimbulkan tumpang tindih serta ambiguitas dalam segi penerapannya. Pada titik inilah perlu dilakukan disharmonisasi bagi setiap peraturan yang akan dibentuk mulai dari tahap perancangan hingga pada tahap pengundangan. Namun tumpang tindih kompetensi yang ditimbulkan oleh berlakunya UUAP ini perlu dicarikan solusi agar tidak menimbulkan ambiguitas dalam segi penerapannya yakni dengan menerapkan teori preferensi hukum khususnya mengenai peraturan perundang-undangan yang baru kemudian mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lama atau yang biasa dikenal dengan *lex posterior derogat legi priori*.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1989.
- Dhani, Umar, *Putusan Pengadilan Non-Aexecutable: Proses dan Dinamika dalam Konteks PTUN*, Yogyakarta: Genta Press, 2015.
- Fachrudin, Irfan, *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Yogyakarta: Genta Press, 2014.
- Fachrudin, Irfan, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung, 2004.



- Gautama, Sudargo, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung: Alumni, 1973.
- Hadjon, Philipus M, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.
- Hadjon, Philipus M, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: UGM Press, 1993.
- Halim, Muhammad Noor dkk, *Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara Dan Elektronik (e-Court)*, Jakarta: Prenada Media, 2020.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan pertama, Yogyakarta: UII Press, 2009.
- Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven: Yale University Press, 1964.
- Marbun, S.F, *Peradilan Tata Usaha Negara dan peradilan administrasi*, Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Mustofa, Bachsan, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, dalam Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press, 2009.
- Permana, Tri Cahya Indra, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Genta Press, 2016.
- Qamar, Nurul, dkk, *Negara Hukum atau Negara Kekuasaan*, Makassar: CV. Social Politik Genius, 2018.
- Simanjuntak, Enrico, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Soekanto, Sorjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1982.

## Jurnal

- Bagir Manan, “Peraturan Kebijakan”, *Varia Peradilan*, Desember 2008, h.15. Makalah ini pernah disampaikan pada penataran dosen Fakultas Hukum Seluruh Sumatra yang diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Andalas.  
<https://dspace.uii.ac.id/bitstream/handle/123456789/14960/KEWENANGAN%20PENGADILAN%20MEN>

[GUJI%20ATURAN%20KEBIJAKAN%20kirim%20ke%20UII.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://media.neliti.com/media/publications/282102-diskresi-dan-pertanggungjawaban-pemerint-5670c687.pdf)

Lutfil Ansori, “Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Jurnal Yuridis*, 2, No. 1 (2015), h. 134.

<https://media.neliti.com/media/publications/282102-diskresi-dan-pertanggungjawaban-pemerint-5670c687.pdf>

Nugraha, Satria, “Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi di Indonesia”, *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* 8, no. 2 (2016).

<https://lldikti11.ristekdikti.go.id/jurnal/pdf/d3246e7b-3092-11e8-9030-54271eb90d3b/>

Muhammad Amin Putra, “Keputusan Tata Usaha Negara Yang Berpotensi Menimbulkan Akibat Hukum Sebagai Akibat Hukum Sebagai Objek Sengketa Di Pengadilan Tata Usaha Negara”, *Jurnal Hukum Peratun*, 3, No. 1 (2020).

<https://jurnalhukumperatun.mahkamahagung.go.id/index.php/peratun/article/download/153/29/>

Ridwan dkk, “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Hukum IUS QULA IUSTUM*, 2, No. 25 (2018). h. 351.

<https://journal.uin.ac.id/IUSTUM/article/download/10767/8694>

Ernawati Huroiroh, Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Belakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, *Tesis: Magister Hukum Tata Negara UIN Sunan Ampel Surabaya*, 2022.

### **Peraturan perundang-undangan**

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Perubahan atas Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Perubahan atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan  
Peraturan Mahkamah Agung RI No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.