



ACTA DIURNAL

Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad

ISSN: 2614-3542 EISSN: 2614-3550

Volume 3, Nomor 2, Juni 2020

Artikel diterbitkan 29 Juni 2020

Halaman Publikasi: <http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/issue/archive>

PERGESERAN KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Yogo Pamungkas, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, email: pamungkasyogo@gmail.com

ABSTRAK

Sejak tahun 1986, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN mengalami perubahan beberapa kali. Hal ini tidak hanya disebabkan oleh karena ada perubahan dari Undang-Undang tersebut oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 namun juga oleh karena diberlakukannya ketentuan lain. Perubahan tersebut juga berpengaruh pada kompetensi PTUN. Persoalan yang diajukan dalam kajian ini adalah bagaimana proses pergeseran kompetensi PTUN dan apa akibat hukum terhadap pergeseran tersebut? Kajian ini merupakan penelitian yuridis normative, menggunakan teori hukum *berjenjang (stufen bau Theory)* dan teori hukum Pembangunan. Hasil dari kajian ini adalah kompetensi PTUN mengalami penyempitan dan perluasan oleh ketentuan perubahan Undang-Undang PTUN dan undang-undang lainnya. Akibatnya Undang-Undang PTUN dan perubahannya tidak mampu mengikuti berbagai dinamika tersebut. Saran dari kajian ini adalah dibuat Undang-Undang PTUN baru atau perubahan yang memiliki materi muatan komprehensif sehingga hukum acara PTUN mampu mengakomodir berbagai dinamika tersebut.

Kata kunci: kompetensi; peradilan tata usaha negara; pergeseran.

ABSTRACT

*Since 1986, Law number 5 year 1986 concerning State Administrative Court has been revised several times. The revisions were not only as a result of the revision of Law number 9 year 2004 and Law number 51 year 2009 but also the revision of the regulations which were created from the delegation of the revised Laws. The revisions of Laws and the regulations have changed the competency of the PTUN (State Administrative Court). The problem of this research was on how the process of the change and how the legal effect towards the PTUN competency resulted from the change. This is an doctrinal research and adopting *stufen bau theory* and law development theory. The research found that the PTUN competency has been reduced and increased by the revisions of the Laws and the regulations. This impact was not able to adapt the dynamic of change. It is recommended that a new PTUN Law is created with comprehensive substance to accommodate dynamic changes.*

Keywords: *competency; state administrative court; shifting.*

PENDAHULUAN

Pengadilan Tata usaha Negara mulai menjalankan fungsinya lima tahun setelah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) diundangkan melalui Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1990 tentang *Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara* di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang. Setiap PTUN tersebut berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara dengan wilayah hukum kluster Jakarta meliputi DKI Jakarta, Jawa Barat, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur. Kluster Medan meliputi Sumatera Utara, Daerah Istimewa Aceh, Sumatera Barat dan Riau. Kluster Palembang meliputi Propinsi Sumatera Selatan, Jambi, Bengkulu, dan Lampung. kluster Surabaya meliputi propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kluster Ujung Pandang meliputi propinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Timor Timur, Maluku, dan Irian Jaya.

Gerakan reformasi pada tahun 1998 mengakhiri era orde baru digantikan dengan orde reformasi, menghasilkan pemilihan umum pada tahun 1999 dengan membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sepakat mereformasi ketatanegaraan Indoensia dengan melakukan amandemen sampai empat kali. Perubahan suasana ketatanegaraan tersebut juga mengubah spirit PTUN sehingga mengalami beberapa kali perubahan baik dengan melakukan langsung mengubah Undang-Undang PTUN atau membuat undang-undang lain yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi isi dari Undang-Undang PTUN.

sejak feformasi, apabila dilakukan komparasi antara kompetensi PTUN pada awal berdiri dengan saat sekarang ini sangat jauh berbeda. Mekuatnya suasana demokratis mendorong mekuatnya pengawasan yuridis yang dilakukan oleh PTUN. Penguatan pengawasan yuridis tersebut ditandai dengan bergesernya kompetensi PTUN dalam memeriksa dan memutus perkara tata usaha negara.

Berdasar perubahan Undang-Undang PTUN dan diterbitkannya undang-undang lain yang mempengaruhi Undang-Undang PTUN, terdapat tiga pola pergeseran kewenangan PTUN yaitu perluasan kewenangan yang ditandai dengan bertambahnya kuantitas obyek PTUN. Artinya, keputusan tata usaha negara mengalami perubahan makna yang mengakibatkan jenis tindakan pemerintah (*bestuurshandelingen*) yang dapat digugat atau dimohonkan penetapan menjadi semakin banyak.

Pola pergeseran kedua adalah berkurangnya kewenangan PTUN, artinya bahwa tindakan pemerintah yang pada awalnya merupakan tindakan yang dapat digugat di PTUN kemudian berubah menjadi tindakan yang tidak dapat digugat di PTUN yang diliohat dari dihapuskannya tindakan pemerintah tertentu dari obyek PTUN oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini ditandai dengan

pergantian makna keputusan tata usaha negara tertentu sehingga makna awal menjadi tidak diberlakukan lagi.

Pola pergeseran yang ketiga adalah pembatasan kewenangan PTUN pada level tertentu. dalam beberapa sengketa tata usaha tertentu diatur tentang kewenangan untuk memeriksa dan memutus atau menetapkan oleh PTUN hanya sampai pada level tertentu saja. Artinya, pemeriksaan perkara yang lazimnya sampai pada tingkat kasasi (Mahkamah Agung), dalam ketentuan ini dibatasi hanya pada level tertentu saja.

Dalam kurun waktu tiga puluh lima Tahun Undang-Undang PTUN telah mengalami dua kali perubahan, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang PTUN dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan kedua Undang-Undang PTUN. Diundangkannya Undang-Undang Nomor 31 tahun 1997 Tentang Peradilan Militer dan Undang-Undang Nomor 14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak walaupun tidak mengubah Undang-Undang PTUN juga mempengaruhi daya jangkau dari penyelesaian sengketa TUN melalui jalur pengadilan. Perubahan mendasar atas kompetensi PTUN, walau bukan merupakan perubahan resmi Undang-Undang PTUN adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan.

Selain dari undang-undang beberapa hal yang melengkapi pergeseran kompetensi PTUN adalah terbitnya Surat edaran Mahkamah Agung maupun Peraturan Mahkamah Agung baik yang mengatur tentang teknis beracara maupun obyek sengketa Tata Usaha Negara seperti SEMA No. 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan PERMA No. 4 Tahun 2015 tentang pedoman bercara dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang dan PERMA No. 8 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan

Perubahan pertama Undang-Undang PTUN dilatarbelakangi oleh amandemen UUD 1945 yang lebih dikenal dengan sebutan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, amandemen tersebut menimbulkan konsenkuensi logis terhadap keharusan bagi ketentuan yang ada di bawahnya untuk menyesuaikan dengan materi muatannya. Undang-Undang PTUN termasuk salah satu dari undang-undang yang harus mengalami perubahan. Perubahan kedua yang dilakukan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara meletakkan dasar kebijakan bahwa segala urusan mengenai Peradilan Tata Usaha Negara, baik menyangkut teknis yudisial maupun non yudisial yaitu urusan organisasi, administrasi, dan finansial di bawah kekuasaan Mahkamah Agung¹.

¹ Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang lain baik secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi Undang-Undang PTUN yang pertama, adalah Undang-Undang Nomor 31 tahun 1997 Tentang Peradilan Militer. Dalam konsiderans huruf e. dinyatakan bahwa berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, pengadilan militer juga berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha Angkatan Bersenjata dengan demikian maka undang-undang ini menerjemahkan ketentuan yang terdapat pada Undang-Undang PTUN dan UU nomor 2 Tahun 1988.

Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 Tentang Pengadilan pajak. Undang-Undang ini dilatarbelakangi oleh adanya kenyataan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Pajak belum merupakan badan peradilan yang berpuncak di Mahkamah Agung sehingga diperlukan suatu Pengadilan Pajak yang sesuai dengan sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia dan mampu menciptakan keadilan dan kepastian hukum dalam penyelesaian Sengketa Pajak².

Ketiga adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. salah satu konsiderans dari undang-undang ini adalah bahwa untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan³

Demikian juga dengan peraturan Mahkamah Agung dan surat edaran Mahkamah Agung, walaupun tidak menggeser kewenangan, setidaknya memperjelas kewenangan baru yang didapat dari undang-undang lain. Beberapa undang-undang, peraturan Mahkamah Agung dan surat Edaran Mahkamah Agung ini membentuk pola pergeseran kewenangan PTUN sehingga hukum acara PTUN menjadi lebih berkembang.

Proses perubahan baik penambahan maupun pengurangan kompetensi akibat dari dinamika perubahan Undang-Undang PTUN maupun terbitnya undang-undang lain perlu untuk dicermati untuk dikaji lebih lanjut latar belakang dan maksud dari perubahan itu sehingga dapat memotret sekaligus memandang lebih jauh tentang apa yang seharusnya dilakukan untuk membentuk kompetensi ideal PTUN. Hal yang perlu menjadi perhatian adalah dalam bentuk bagaimana kompetensi PTUN tersebut dapat bergeser dan bagaimana hasil dari pergeseran kompetensi tersebut.

² konsiderans menimbang huruf d dan e Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2002 Tentang Pengadilan Pajak.

³ konsiderans menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan.

Dari uraian tersebut pokok bahasan yang akan dikaji adalah bagaimana proses pergeseran yang terjadi pada kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dan yang kedua adalah apa akibat hukum dari pergeseran kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara?

METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan berdasarkan norma hukum positif publik. Dilihat dari jenis Penelitiannya tergolong dalam penelitian diskriptif analitis yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan mendapatkan penyelesaian atau jawaban dari suatu masalah yang diteliti yang dilakukan dengan menarasikan obyek penelitian sesuai dengan keadaan atau fakta yang terjadi saat ini. Sesuai dengan penelitian yang bersifat doctrinal, data yang digunakan adalah data sekunder meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. gambaran tersebut selanjutnya dianalisis dengan menggunakan logika deduksi.

Teori yang diaplikasi dalam rangka untuk menganalisis sehingga menemukan jawaban yang tepat atas masalah yang diajukan adalah terdiri teori hukum berjenjang (*stufen bau Theory*). Secara garis besar digambarkan bahwa norma dari suatu sistem hukum yang dinamis harus dilahirkan melalui tindakan-tindakan kehendak para individu yang telah diberi wewenang untuk membantu norma oleh suatu norma yang lebih tinggi. Pemberian wewenang ini adalah suatu delegasi. Norma yang membentuk kekuasaan didelegasikan dari suatu otorita kepada otorita lainnya: otorita yang pertama adalah otorita yang lebih tinggi, otorita yang kedua adalah otorita yang lebih rendah. Norma dasar dari suatu sistem yang dinamis adalah peraturan fundamental yang menjadi dasar rujukan bagi pembentukan norma-norma dari sistem tersebut⁴.

Teori lain yang digunakan adalah teori hukum Pembangunan. Ajaran inti dari teori hukum pembangunan yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja secara ringkas menyatakan bahwa "sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai pada sisi lain ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu".⁵

⁴ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Somardi, Bee Media Indonesia, Jakarta: 2007, hlm. 140.

⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Alumni, Bandung: 2002, hlm. 14.

PEMBAHASAN

Proses Pergeseran Kompetensi PTUN

Secara umum faktor pergeseran utama dari kompetensi PTUN adalah adalah diundangkannya undang-undang baru yang berfungsi untuk mengubah Undang-Undang PTUN maupun yang berdiri sendiri namun mempengaruhi kompetensi PTUN. Selain dari hal tersebut diterbitkannya surat edaran Mahkamah Agung maupun Peraturan Mahkamah Agung juga merupakan faktor penyebab pergeseran tersebut. Persoalan kompetensi PTUN yang di dapat dari undang-undang dapat digeser oleh undang-undang lain yang memiliki kedudukan sederajat berdasar teori dapat dibenarkan. Berdasar teori hukum berjenjang (*stufen bau theory*) aturan dengan derajat di bawah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan di atasnya.

Meskipun dalam dalam lingkungan peraturan perundang-undangan Indonesia masih menyisakan kelemahan terkait apabila ada UU yang bertentangan dengan Ketetapan MPR atau ada Ketetapan MPR yang bertentangan dengan UUDNRI Tahun 1945, belum diatur mekanisme pengujiannya⁶, teori ini secara garis baesar dapat diterapkan, hanya saja bagaimana dengan ketentuan yang sederajat? theory ini memang tidak menjelaskan secara detail terhadap ketentuan sejajar yang bertentangan satu sama lain, namun untuk menyelesaikan masalah ini terdapat asas *Lex posterior derogat legi priori* dan *Lex specialis derogat legi generali*.

Penerapan teori terhadap kajian ini ini adalah bertitik tolak dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang PTUN sebagai sumber hukum acara Tata Usaha Negara yang pertama kali berlaku. Dalam hukum acara Tata Usaha Negara tersebut juga ditentukan Batasan kompetensi PTUN. Dalam perkembangan zaman terbit pula Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang PTUN dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang PTUN. Selain dari hal tersebut juga terbit Terbitnya Undang-Undang Nomor 14 tahun 2002 tentang pengadilan pajak, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang mempengaruhi kewenangan PTUN.

Beberapa Undang-Undang yang terbit setelah Undang-Undang PTUN tersebut mampu mengubah kompetensi PTUN berdasar pada asas *Lex posterior derogat legi priori* dan *Lex specialis derogat legi generali*. Demikian juga dengan diterbitkannya Peraturan Mahkamah Agung jika kemudian mempengaruhi kompetensi PTUN lebih didasarkan pada asas *Lex specialis derogat legi*

⁶ Retno Saraswati, "Problematika Hukum Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Yustisia*, Vol. 2, No. 3, Tahun 2013.

*generalis*⁷. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Embentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa peraturan mahkamah agung juga diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Bertolak dari konstruksi hukum dan asas yang akan diperlakukan ini maka kajian ini menguraikan pola pergeseran kompetensi PTUN.

Pembahasan dari kajian ini dimulai dari pendefinisian obyek sengketa Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang PTUN sebelum perubahan, sebagai titik tolak dari pergeseran kompetensi PTUN. Pada Pasal 1 huruf c keputusan tata usaha negara yang dapat digugat di PTUN dibatasi oleh syarat berupa tindakan hukum badan atau pejabat tata usaha negara, tertulis konkrit, individual dan final, menimbulkan akibat hukum dengan pengecualian pada Pasal 2, keadaan tertentu sebagaimana Pasal 49 Undang-Undang PTUN serta keputusan fiktif negatif.

Pergeseran pertama diawali dengan penyelesaian sengketa pajak. Pembentukan Majelis Pertimbangan Pajak (MPP) dan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP) sebagai lembaga mandiri dalam menyelesaikan sengketa pajak tetap dianggap oleh Mahkamah Agung sebagai obyek sengketa Tata usaha Negara sehingga menjadi kompetensi PTUN. Hal ini juga diperkuat dengan pendapat bahwa Dirjen Pajak sendiri lembaga negara yang berfungsi untuk menjalankan tatalaksana perpajakan di negara Indonesia, sehingga Dirjen Pajak merupakan lembaga negara yang termasuk dalam Lembaga Eksekutif. Oleh karena merupakan lembaga eksekutif, apa yang menjadi kebijakan Dirjen Pajak merupakan Kebijakan Eksekutif dan dapat disebut sebagai Keputusan Tata Usaha⁸.

Sejak berlakunya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara semua putusan MPP dianggap sebagai Keputusan Badan/Lembaga Banding Administratif, bukan sebagai Putusan Badan Peradilan Administratif, sehingga putusannya dapat diuji keabsahannya oleh Peradilan Tata Usaha Negara, akibatnya proses penyelesaian sengketa pajak menjadi lebih panjang⁹. Agar badan penyelesaian sengketa pajak tersebut dapat menyelesaikan sengketa pajak secara mandiri harus diselaraskan dengan cara penyelesaian secara yuridis. Terbitnya Undang-Undang Nomor 14 tahun 2002 tentang pengadilan pajak menjadikan lembaga ini menjadi mandiri namun mengakibatkan kompetensi PTUN dalam sengketa Pajak menjadi hilang.

⁷ Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa Peraturan Mahkamah Agung merupakan peraturan yang bersifat khusus sehingga dalam memposisikan kedudukannya berlaku asas *Lex specialis derogat legi generali*. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta: 2004, hlm. 278.

⁸ Wishnu Kurniawan et.al, "Kompetensi Peradilan Pajak Di Negara Indonesia Berdasarkan Undang Undang Dasar 1945", *Jurnal Selat*, Vol. 3, No. 2 EDISI 6, Tahun 2016.

⁹ Demayche Natalia Aiwoy, " Tinjauan Yuridis Mengenai Kedudukan Putusan Badan penyelesaian Sengketa Pajak", *Lex Administratum*, Vol. 2, No. 2, Tahun 2014, hlm. 28.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 15 Ayat (1) menyatakan bahwa Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yang diatur dengan undang-undang yang kemudian diganti dengan dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman. menyatakan bahwa Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang¹⁰. Hal ini berarti tidak boleh ada pengadilan khusus yang berdiri terlepas dari keempat jenis peradilan, demikian juga dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-Undang PTUN menyatakan bahwa di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dapat diadakan pengkhususan yang diatur dengan undang-undang dengan demikian undang-undang (Pasal 9A). Dari kedua ketentuan tersebut maka pengadilan pajak menjadi pengadilan khusus di bawah Peradilan tata Usaha Negara. Dari hal tersebut di atas maka pola pergeseran kompetensi PTUN dalam memeriksa dan memutus sengketa pajak mengalami pengurangan. Meskipun pengadilan pajak ada di bawah lingkungan Peradilan TUN namun Mahkamah Agung hanya memeriksa dan memutus atas upaya hukum peninjauan kembali saja.

Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 Tentang Peradilan Militer telah mengatur pula secara khusus penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara Militer namun ketentuan detail tentang kompetensi PTUN tidak bergeser. Meskipun tidak bergeser Undang-Undang ini setidaknya dapat mengatasi masalah sengketa TUN di lingkungan TNI. Karena Kekosongan hukum dan kekosongan lembaga peradilan membawa implikasi yuridis dan sosiologis bagi prajurit TNI, karena bagi militer yang dirugikan akibat keputusan Tata Usaha Militer tidak ada akses untuk memperoleh hak-hak yang semestinya dapat diupayakan melalui jalur Peradilan Tata Usaha Militer¹¹.

Hal ini disebabkan oleh karena sejak awal Undang-Undang PTUN mengecualikan sengketa TUN Militer sebagai obyek sengketa TUN yang mempunyai konsekuensi logis bukan merupakan kompetensi PTUN (Pasal 2 UU nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah oleh Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004) dengan demikian Undang-Undang peradilan militer memperluas kompetensi peradilan militer dengan kewenangan untuk memeriksa dan memutus sengketa TUN TNI. Artinya makna sengketa TUN yang dapat diperiksa dan diputus oleh pengadilan diperluas, hanya saja perluasan kompetensi tersebut tidak diberikan kepada PTUN tapi diberikan kepada Peradilan Militer.

¹⁰Undang-Undang nomor 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman Pasal 1 angka 8.

¹¹Erni Agustina, " Prospekti Peradilan Tata Usaha Militer dalam Sistem Peradilan di Indonesia", *Jurnal Hukum*, Vol. 16, Edisi Khusus, Tahun 2009.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menggeser secara radikal kompetensi PTUN. hal ini disebabkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengubah makna keputusan tata usaha negara jauh berbeda dengan arti keputusan TUN sebagaimana yang terdapat pada Undang-Undang PTUN.

Ada beberapa hal yang menjadi faktor dari bergesernya kompetensi PTUN pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Setidaknya terdapat empat faktor yang dapat diuraikan sebagai berikut, pertama adalah perubahan makna dari obyek PTUN terkait dengan keputusan administrasi. Pasal 87 UU Admnsitrasi Pemerintahan memaknai keputusan tata usaha negara seperti yang didefinisikan dalam Undang-Undang PTUN dan perubahannya dengan pemaknaan:

1. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual
2. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya
3. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB
4. Bersifat final dalam arti lebih luas
5. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum

Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Penetapan tertulis menurut Undang-Undang PTUN dimaknai sebagai tindakan hukum (*rechts handelingen*) yang bersifat satu pihak saja (*Eenzijdige Publiekrechtelijk Handelingen*)¹² namun Undang-Undang Admnsitrasi Pemerintahan memperluas maknanya dengan ditambah dengan tindakan factual (*feitelijk handelingen*) yang berakibat pada meluasnya obyek PTUN. Tindakan factual merupakan tindakan nyata atau fisik yang dilakukan oleh pemerintahan. Tindakan ini tidak hanya terbatas pada tindakan aktif saja namun juga perbuatan pasif, yang dimaksud perbuatan pasif dalam hal ini adalah pendiaman akan sesuatu hal.¹³

Perbuatan factual merupakan perbuatan sepihak yang apabila dilakukan oleh pemerintah dan menimbulkan kerugian bagi masyarakat, jika kemudian menjadi sengketa maka semestinya menjadi kompetensi PTUN, namun Undang-Undang PTUN dan perubahannya tidak mengakomodir kompetensi ini sehingga penambahan kompetensi PTUN melalui Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini adalah upaya untuk menutup potensi sengketa yang tidak dapat diselesaikan, baik oleh PTUN maupun peradilan umum.

¹²Menurut Indroharto (lihat Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta: 2004, hlm. 147) kewenangan PTUN hanya memeriksa dan memutus atas sengketa dengan obyek tindakan hukum pemerintah yang bersegi satu saja atau sepihak sedangkan sengketa akibat tindakan hukum yang bersifat dua pihak atau bersegi dua (perdata) menjadi kompetensi dari peradilan umum.

¹³Muhammad Adiguna Bimasakti, *Tindakan Dalam Hukum Administrasi Pemerintahan Dan Perbuatan Dalam Hukum Perdata Oleh Pemerintah* (on line): <http://ptun-makassar.go.id/>, diakses 30 Mei 2020.

Tentang badan atau pejabat tata usaha negara yang dapat digugat di PTUN, pada 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. Ketentuan ini tidak menyebut badan atau pejabat tata usaha negara itu harus berasal dari Lembaga eksekutif atau yang lainnya. Pada intinya badan atau pejabat tersebut harus memiliki wewenang untuk mengeluarkan keputusan tata usaha negara.

Yodi Martono Wahyunadi¹⁴ berpendapat bahwa ketentuan hukum yang menjadi dasar dikeluarkan keputusan yang disengketakan itu menyebutkan secara jelas Badan atau Pejabat tata usaha negara yang diberi wewenang pemerintahan. Jadi dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundangundangan sendiri itu dinamakan bersifat atributif. Dan manakala Badan atau Pejabat tata usaha negara memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif itu mengeluarkan Keputusan tata usaha negara yang kemudian disengketakan, maka yang harus digugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif tersebut.

Berdasar pendapat tersebut sesungguhnya seandainya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak menyebut secara eksplisit tentang ruang lingkup pejabat tata usaha dari Lembaga sebagaimana tercantum dalam pasal 87 maka tidak akan mengurangi maknanya, karena pada intinya pejabat tersebut menerbitkan keputusan memperoleh kewenangannya melalui atribusi atau delegasi apabila memang didelegasikan. Hanya saja ketika hal itu disebut secara eksplisit maka akan mengurangi penafsiran dalam perspektif lain.

Pasal 87 angka 3 Undang-Undang Administrasi pemerintahan pada dasarnya selaras Pasal 53 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 sehingga sifatnya hanya memperkuat saja sehingga dapat disimpulkan bahwa yang memperluas dasar mengajukan gugatan adalah Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Pemikiran dasar mengajukan gugatan ini mengalami perluasan adalah oleh karena Pasal 53 Ayat (2) Undang-Undang PTUN menyebut bahwa dasar mengajukan gugatan adalah pertama Keputusan Tata Usaha Negara itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kedua badan atau Pejabat Tata Usaha Negara telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain, ketiga badan atau Pejabat Tata Usaha seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Alasan kedua dan ketiga dari Pasal tersebut sesungguhnya merupakan bagian dari alasan pertama sehingga tidak perlu dicantumkan lagi dengan kata lain ketentuan tersebut menjadi terlalu berlebihan, namun dengan ditambahkannya asas umum pemerintahan yang baik yang pada

¹⁴Yodi Martono Wahyunadi, *Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia* (on line): <https://ptun-jakarta.go.id/>, diakses 30 Mei 2020.

dasarnya bukan merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan maka justru secara tidak langsung memperluas kompetensi PTUN.

Penjelasan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menguraikan bahwa yang dimaksud dengan “final dalam arti luas” mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang, dengan kata lain apabila ada keputusan yang telah ditetapkan oleh seorang pejabat yang berwenang dan sudah sudah berstatus final kemudian diambil alih oleh atasannya maka bukan berarti keputusan tersebut menjadi mentah kembali atau menjadi tidak final. Walaupun diambil alih oleh atasan namun karena sejak awal sudah dinyatakan final maka keputusan tersebut tetap berstatus sebagai keputusan yang final. Hal ini berbeda apabila keputusan yang masih memerlukan persetujuan dari atasan seperti surat pengusulan atau keputusan yang pemberlakuannya yang wajib memerlukan pengesahan dari atasan.

Secara langsung ketentuan ini tidak menggeser kompetensi PTUN namun dapat mempercepat pelaksanaan kompetensi itu dengan kata lain ketentuan ini menutup celah hukum (*loopholes*) berupa kepastian tentang makna final dalam keputusan tata usaha negara. Sifat final pada obyek sengketa Tata Usaha Negara bermakna keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak premature atau kadaluwarsa. Apabila mengacu pada ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menerangkan bahwa keputusan Tata Usaha Negara sebagai obyek sengketa Tata Usaha Negara harus menimbulkan akibat hukum, artinya sebelum keputusan TUN tersebut menimbulkan akibat hukum maka tidak dapat diajukan gugatan ke PTUN. Jika keputusan TUN tersebut dipaksakan diajukan gugatan ke PTUN maka secara teori PTUN akan menetapkan sebagai gugatan yang tidak dapat diterima (*dismissal*) dengan alasan gugatan prematur.

Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memperluas makna berakibat hukum tidak hanya sebatas bahwa secara riil keputusan TUN tersebut telah mengubah keadaan hukum atas sesuatu hal. Makna berakibat hukum diartikan sampai pada berpotensi berakibat hukum sehingga makna prematur dalam mengajukan gugatan ke PTUN harus mengalami pendefisian baru. Secara tidak langsung kompetensi PTUN juga bergeser berdasar pada obyek sengketa TUN. Namun yang menjadi masalah adalah makna berpotensi itu tidak dapat dimaknai secara rigid. Dari sinilah interpretasi menjadi sangat diperlukan dan interpretasi inilah yang juga membuat maknanya menjadi sangat relative sehingga dibutuhkan pemikiran dari para hakim yang obyektif dan bisa diterima oleh semua pihak.

Salah satu unsur obyek sengketa TUN adalah bahwa keputusan TUN bersifat individual yang berarti keputusan TUN tersebut harus ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata tertentu. Keputusan TUN yang ditujukan untuk umum dengan tidak secara khusus menyebut seseorang atau badan hukum perdata tertentu tidak dapat diajukan gugatn ke PTUN dengan kata lain

PTUN tidak memiliki kompetensi untuk memeriksa dan memutuskan gugatan dengan obyek berupa keputusan TUN yang berlaku untuk umum.

Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang membolehkan keputusan TUN yang berlaku bagi warga masyarakat untuk digugat ke PTUN mengindikasikan adanya perluasan kompetensi PTUN. Ketentuan ini menghapus karakter individual dalam unsur keputusan TUN sehingga PTUN berwenang memeriksa dan memutus keputusan TUN yang bersifat umum.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa kompetensi PTUN diperluas oleh ketentuan ini dengan bentuk perluasan berupa tindakan *factual* sehingga seluruh tindakan pemerintah, kecuali tindakan hukum perdata, menjadi obyek sengketa TUN. Pemeriksaan dan pemutusan tindakan melanggar hukum yang dilakukan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara (*onrechtmatige overheidsdaad*) tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan. Selain obyek sengketa tersebut dari segi dasar atau alasan mengajukan gugatan juga mengalami perluasan yaitu ditambahkannya AUPB sehingga segala obyek sengketa TUN yang dianggap melanggar AUPB menjadi kompetensi PTUN untuk memeriksa dan memutusnya.

Ketentuan tersebut juga menggeser makna final menjadi final dalam arti luas dimana pemerintah tidak punya dalih lagi untuk mengatakan bahwa keputusan TUN belum bersifat final oleh karena diambil alih oleh atas dari pejabat atau badan Tata usaha negara yang menerbitkan KTUN demikian juga dengan unsur individual yang dihilangkan dalam keputusan TUN sehingga segala keputusan TUN baik yang individual maupun yang umum menjadi obyek sengketa TUN. Pergeseran terakhir oleh Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini adalah perluasan obyek sengketa TUN oleh karena perubahan unsur “berakibat hukum” dari KTUN yang berubah tidak hanya berakibat hukum namun juga jika KTUN tersebut memiliki potensi berakibat hukum.

Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa kewajiban untuk menetapkan, melakukan keputusan tindakan yang tidak ditentukan batas waktunya maka dalam jangka waktu sepuluh hari permohonan tersebut dianggap dikabulkan. Ketentuan ini populer disebut keputusan fiktif positif¹⁵. Ketentuan ini mengubah secara drastis terhadap Pasal 3 UU PTUN yang dalam keadaan yang sama dalam waktu tiga bulan dianggap menolak permohonan (fiktif negatif).

¹⁵Prinsip *Lex Silencio Positivo* adalah sebuah aturan hukum yang mensyaratkan otoritas administrasi untuk menanggapi atau mengeluarkan permohonan keputusan/tindakan yang diajukan kepadanya dalam limit waktu sebagaimana yang ditentukan peraturan dasarnya dan apabila prasyarat ini tidak terpenuhi, otoritas administrasi dengan sendirinya dianggap telah mengabulkan permohonan penerbitan keputusan/tindakan itu. lihat Bambang Heriyanto, Problematika Penyelesaian Perkara “Fiktif Positif” Di Pengadilan Tata Usaha Negara), *Pakuan Law Review*, Vol. 5, No. 1, Tahun 2019, hlm. 40.

Sayangnya dalam hukum acara prosedur permohonan penetapan keputusan fiktif positif tidak diatur lebih lanjut oleh UU PTUN. Harapannya adalah akan diundangkan Undang-Undang tentang perubahan ketiga UU PTUN. Namun demikian terlepas dari masalah tepat tidaknya ketentuan ini, telah terbit Peraturan Mahkamah Agung Nomor 08 Tahun 2017 tentang tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintah mengisi kekosongan hukum acara.

Dilihat dari perubahan wewenang sesungguhnya wewenang PTUN tentang keputusan ini tidak berubah, namun dilihat dari bentuk upaya hukumnya mengalami perubahan. Di dalam keputusan fiktif negative maka upaya hukum yang dilakukan ke PTUN adalah dengan cara mengajukan gugatan sedangkan pada keputusan fiktif positif upaya hukum dapat dilakukan adalah dengan cara mengajukan permohonan. Menurut Bambang Heriyanto¹⁶ Keistimewaan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili perkara permohonan fiktif positif ini adalah Putusan hasil pemeriksaan Majelis Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah bersifat final dan mengikat (*final and binding*), artinya putusan langsung berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisde*) pada pengadilan tingkat pertama (rezim peradilan satu tingkat). Peradilan satu tingkat untuk perkara permohonan fiktif positif ini adalah sangat tepat, karena merupakan implementasi asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan (*speedy justice*).

Tidak seperti gugatan pada keputusan fiktif negative yang dapat dilakukan upaya hukum sebagaimana biasa maka putusan terhadap permohonan fiktif positif hanya sampai pada PTUN tingkat pertama sehingga kompetensi PTUN mengalami penyempitan pada tingkat banding dan kasasi. Selain mengalami penyempitan pada aspek Lembaga yang memeriksa dan memutus dilihat dari segi obyek perkara (*objectum litis*) juga mengalami penyempitan yaitu terbatas pada penetapan dalam lingkup kewenangan pejabat administrasi, berupa penetapan atau tindakan administrasi untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan, permohonan itu belum pernah ditetapkan atau dilakukan oleh pejabat administrasi dan permohonan memiliki kepentingan secara langsung.¹⁷ Sehingga permohonan penetapan yang tidak memenuhi kriteria sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Perma tersebut hanya dapat dilakukan melalui gugatan biasa.

Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa PTUN memiliki wewenang untuk, memeriksa dan memutus permohonan tentang ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat atau badan tata usaha negara. Permohonan tersebut diajukan oleh pejabat tata usaha negara yang tidak menerima atau keberatan atas keputusan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) yang menyatakan bahwa pejabat yang bersangkutan

¹⁶Bambang Heriyanto, *ibid.* hlm. 50.

¹⁷Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 tahun 2017 Pasal 3.

telah melakukan tindakan yang mengandung unsur penyalahgunaan wewenang. Walaupun tidak terkategori sebagai Lembaga internal pada kementerian atau Lembaga non kementerian atau badan pemerintah lainnya, APIP ini menurut ketentuan juga termasuk Badan Pengawas keuangan dan Pembangunan.

Ketentuan pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini mengindikasikan bahwa kewenangan PTUN mengalami perluasan¹⁸. Kewenangan yang sebelumnya tidak ada ini adalah kewenangan untuk memeriksa dan memutus permohonan dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pemohon. Demikian maka subyek dalam sengketa Tata Usaha Negara yang awalnya bersifat satu arah dengan posisi penggugat adalah masyarakat yang terdiri dari perorangan dan badan hukum perdata dan pejabat atau badan tata usaha negara sebagai tergugat, maka dengan ketentuan ini pejabat Tata Usaha Negara dapat menjadi penggugat yang dalam ketentuan ini adalah sebagai pemohon.

Letak perluasan dalam ketentuan ini adalah bahwa Undang-Undang PTUN tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus sengketa antara pejabat atau badan tata usaha negara dengan pejabat atau badan tata usaha negara yang lain sedangkan di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan PTUN diberi kewenangan untuk memeriksa dan memutus sengketa antar badan atau pejabat tata usaha negara walupun hanya terbatas tentang dugaan menyalahgunakan wewenang.

Meski PTUN memiliki wewenang untuk itu namun pada faktanya hukum acara yang mengatur tentang permohonan ini belum di atur dalam Undang-Undang PTUN. Terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang adalah usaha Mahkamah Agung untuk mengisi kekosongan hukum sebelum ada perubahan Undang-Undang PTUN atau membuat Undang-undang baru yang secara total mengatur segala hal yang terkait dengan hukum acara PTUN yang selaras dengan seluruh undang-undang terkait.

¹⁸Perluasan ini terlepas dari konflik hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Marojahan JS Panjaitan bahwa *Conflict of norm* terjadi antara Pasal 5 dan Pasal 6 UU Pengadilan Tipikor Jo. Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor dengan ketentuan Pasal 21 Ayat (1) jo. Pasal 1 angka 188 jo. Pasal 17 UU Administrasi Pemerintahan, berkenaan dengan kompetensi absolut untuk memeriksa dan memutus unsur “menyalahgunakan kewenangan” karena jabatan dalam Tipikor, yang konsepnya oleh beberapa ahli hukum dipandang sama dengan konsep “penyalahgunaan wewenang” dalam UU Administrasi Pemerintahan yang kewenangan untuk memeriksa dan memutus masalah tersebut diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) (lihat Marojahan JS panjaitan, Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang yang Menimbulkan Kerugian Negara Menurut Hukum Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 24, No. 3, Tahun 2017.

Secara ringkas dinamika kompetensi PTUN sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang PTUN sampai dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dapat Digambarkan dalam bentuk matriks sebagai berikut:

No.	Obyek	Dasar Hukum	Obyek	Dasar Hukum	Ket
1	Penetapan tertulis	UU PTUN	Penetapan tertulis dan/atau tindakan faktual. Perbuatan melanggar hukum (<i>onrechtmatige overheids daad</i>)	UU AP Perma 2/2019	L
2	Oleh pejabat pemerintah (khususnya Lembaga eksekutif)	UU PTUN	oleh Badan/Pejabat Pemerintahan (E,L,Y dll)	UU AP	L
3	berdasarkan peraturan perundang-undangan sewenang-wenang menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain	UU PTUN	berdasarkan peraturan perundang-undangan atau AUPB (KTUN dan/atau Tindakan yang bersumber dari kewenangan terikat atau kewenangan bebas)	UU 9 tahun 2004 perubahan PTUN	L
4	Konkrit individual	UU PTUN	Konkret-Individual Abstrak-individual Konkret-Umum	UU AP	L
5	Final konkrit	UU PTUN	bersifat Final dalam arti luas	UU AP	L

6	Berakibat hukum	UU PTUN	berpotensi menimbulkan akibat hukum	UU AP	L
7	Fiktif negatif	UU PTUN	KTUN atau Tindakan Fiktif Positif.	UU AP	-
8	KTUN APIP bukan obyek sengketa TUN	UU PTUN	KTUN APIP obyek sengketa TUN	UU AP	L
9	Penggugat/pemohon adalah Orang dan masyarakat	UU PTUN	Penggugat/pemohon adalah Orang, masyarakat, pejabat pemerintah	UU AP	L
10	Sengketa Pajak termasuk obyek sengketa TUN	UU PTUN	Kompetensi Pengadilan pajak (mandiri)	UU Pengadilan Pajak	S
11	Kompetensi Pengadilan pajak	UU Pengadilan Pajak	Pengadilan khusus pajak di bawah PTUN	UU kekuasaan kehakiman	L
12	Sengketa TUN bukan kompetensi PTUN	UU PTUN	Sengketa TUN kompetensi Pengadilan militer	UU Peradilan Militer	-
13	Gugatan sengketa TUN pasca upaya administrasi ke PTTUN dan MA	UU PTUN	Gugatan sengketa TUN pasca upaya administrasi ke PTUN	UU AP	-

Keterangan:

L: kompetensi PTUN mengalami perluasan

S: kompetensi PTUN mengalami penyempitan

Akibat Hukum Pergeseran Kompetensi PTUN

Beberapa pola pergeseran kompetensi PTUN disebabkan oleh perubahan makna obyek sengketa TUN, alasan mengajukan gugatan ke PTUN, pergeseran keputusan fiktif negative menjadi fiktif positif, keputusan hasil pengawasan oleh Aparat pengawas internal pemerintah (APIP) dan tentang pengadilan khusus. Pola pergeseran tersebut memang tidak serta merta karena undang-

undang yang menggeser kompetensi tersebut juga tidak terbit secara bersamaan sehingga perluasan atau penyempitan kompetensi tersebut terjadi tidak semata-mata mengalami perluasan atau penyempitan saja, namun terdapat juga kompetensi yang mengalami penyempitan dengan obyek yang sama kemudian mengalami perluasan dalam bentuk khusus. Misalnya keputusan TUN terkait dengan pajak yang awalnya mengalami penyempitan disebabkan obyek sengketa bergeser menjadi kompetensi pengadilan pajak kemudian kembali menjadi kompetensi PTUN lagi dalam bentuk pengadilan khusus.

Dari beberapa faktor penyebab tersebut salah satu faktornya adalah alasan teknis harmonisasi dan sinkronisasi. Sengketa TUN oleh Undang-Undang pengadilan pajak diubah istilahnya menjadi sengketa pajak dengan makna Sengketa sengketa yang timbul dalam bidang perpajakan antara Wajib Pajak atau penanggung Pajak dengan pejabat yang berwenang sebagai akibat dikeluarkannya keputusan yang dapat diajukan Banding atau Gugatan kepada Pengadilan Pajak berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan, termasuk Gugatan atas pelaksanaan penagihan berdasarkan Undang-undang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa¹⁹. Dua alasan teknis dari pengadilan tersebut adalah karena memerlukan penyelesaian yang adil dengan prosedur dan proses yang cepat, murah, dan sederhana dan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak belum merupakan badan peradilan yang berpuncak di Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang perubahan Undang-Undang PTUN pada dasarnya adalah untuk menyesuaikan terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung²⁰. Selain itu pasca amandemen UUD negara RI tahun 1945 mau tidak mau seluruh ketentuan harus menyesuaikan, termasuk undang-undang ini walaupun penyesuaiannya tidak banyak demikian juga dengan Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang-Undang PTUN dilakukan dalam rangka menjadikan segala urusan mengenai Peradilan Tata Usaha Negara, baik menyangkut teknis yudisial maupun non yudisial yaitu urusan organisasi, administrasi, dan finansial di bawah kekuasaan Mahkamah Agung²¹ sehingga sangat berkesan ditujukan dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi.

Tentang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang ini telah mengubah dengan sangat mendasar makna dari obyek sengketa TUN. demikian juga ketentuan tentang penilaian unsur penyalahgunaan wewenang dan tentang upaya administrasi. Ketentuan tersebut tidak mendasari atas alasan sinkronisasi maupun harmonisasi atau alasan lain yang bersifat teknis tapi lebih

¹⁹Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 14 tahun 2002 Tentang Pengadilan Pajak.

²⁰Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan UU PTUN.

²¹Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua UU PTUN.

dikedepankan alasan untuk membuat suasana baru yang mengarah keteraturan pengelolaan pemerintahan dan pengawasannya. Undang-Undang ini memiliki tujuan untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan adanya kerugian akibat dari pengelolaan pemerintahan. Oleh karena itu Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap Warga Masyarakat, maka Undang-Undang ini memungkinkan Warga Masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan. Warga Masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena Undang-Undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara²².

Mengenai fungsi hukum dalam pembangunan nasional yang digambarkan dengan ungkapan “sebagai sarana pembaruan masyarakat” atau sebagai sarana pembangunan” dapat secara singkat dikemukakan pokok-pokok pikiran sebagai berikut: pertama, bahwa hukum merupakan sarana pembaruan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu; kedua, bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan²³. dalam konteks pergeseran kompetensi PTUN, perluasan atau penyempitan kompetensi PTUN yang bertujuan untuk sinkronisasi dan harmonisasi adalah menciptakan keteraturan dan kestabilan hukum di mana seluruh kompetensi untuk memutus dan memeriksa sengketa TUN yang bersifat umum maupun khusus (sengketa pajak) bermuara di PTUN.

Keteraturan dan ketertiban hukum merupakan hal yang seharusnya ada, ditambah lagi negara ini menganut system hukum sistem civil law dimana karakter positivism hukum yang dominan menuntut setiap ketentuan untuk dikemas secara pasti, tertulis dan sistematis. System civil law menuntut adanya keteraturan dan hukum cenderung dibuat stabil dalam rangka mewujudkan kepastian hukum. Oleh karena itu dalam positivism hukum dianggap sudah final dan harus diberlakukan ketika penguasa/pemerintah sudah menetapkannya²⁴.

Akibat hukum pertama atas pergeseran kompetensi PTUN yang selaras dengan pokok pikiran pertama teori hukum pembangunan adalah timbulnya keteraturan dan keselarasan terkait dengan

²²Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

²³Wahyu Nugroho, Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Kedalam Pembentukan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup Dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi Dalam Bangunan Negara Hukum”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14, No. 4, Tahun 2017, hlm. 371.

²⁴Oleh Hans Kelsen hukum yang seperti ini disebut sebagai hukum murni (*reine rechtslehre*) dimana sebuah peraturan tidak dapat di campur dengan unsur lainnya. Hukum adalah peraturan yang dibuat oleh negara terlepas dari unsur social lainnya.

Undang-Undang PTUN dan perubahannya, undang-undang tentang pengadilan pajak dan undang-undang tentang kekuasaan kehakiman sehingga, walaupun belum sempurna, beberapa konflik hukum terkait dengan kompetensi sengketa TUN dapat direduksi.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak bertujuan untuk sinkronisasi atau harmonisasi karena pada faktanya pemberlakuan undang-undang tersebut justru menimbulkan kekosongan hukum terkait dengan hukum acara. Sebagai gambaran hukum acara terkait dengan penilaian penyalahgunaan wewenang, permohonan penetapan keputusan fiktif positif dan lainnya masih tidak mampu diakomodir oleh hukum acara yang diatur dalam Undang-Undang PTUN dan perubahannya. Akibatnya Mahkamah Agung harus membuat Peraturan Mahkamah Agung dan Surat Edaran Mahkamah Agung untuk dapat mengisi kekosongan hukum tersebut. Keadaan ini masih menyisakan masalah hukum lanjutan yaitu menjawab pertanyaan apakah peraturan Mahkamah Agung yang menfungsikan diri sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, menunjukkan bahwa Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang PTUN dan perubahannya belum sinkron?

Terlepas dari masalah tersebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memang bertujuan untuk mengubah pola pengelolaan pemerintah sekaligus memperluas pengawasan terhadap aktifitas pemerintah dengan melibatkan masyarakat berpartisipasi dalam pengawasan tersebut. Perubahan pola pengelolaan pemerintah dan perluasan pengawasan pemerintah inilah yang dalam teori hukum pembangunan dinyatakan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjadi faktor yang membantu proses perubahan itu. Dengan kata lain Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mendorong pemerintah untuk mengelola pemerintahan dengan caa sebagaimana yang diinginkan oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sekaligus mendapatkan pengawasan yang lebih luas lagi.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga mendorong bagi masyarakat sekaligus badan atau pejabat pemerintah untuk melakukan pengawasan atas pengelolaan pemerintahan dengan harapan mampu akselerasi pengelolaan pemerintahan yang efektif dan efisien. Hal ini selaras dengan pokok pikiran kedua teori hukum pembangunan bahwa fungsi hukum juga sebagai sarana untuk melakukan perubahan dalam arti mendorong perubahan sebagaimana yang diinginkan. digesernya kompetensi PTUN menjadi lebih luas ini berakibat pada meluasnya kompetensi PTUN pada satu sisi dan hukum acara yang tidak memadai pada sisi lain.

PENUTUP

Pergeseran kompetensi diakibatkan oleh terbitnya peraturan baik undang-undang maupun peraturan Mahkamah Agung yang mempersempit pada satu sisi dan memperluas pada sisi lain. Akibat hukum atas pergeseran kompetensi adalah munculnya sinkronisasi dan harmonisasi ketentuan yang mengatur tentang PTUN namun pada sisi lain hukum acara PTUN yang diatur oleh undang-Undang PTUN dan perubahannya menjadi kurang memadai.

Perlu ada undang-undang baru tentang PTUN atau perubahannya yang mengatur secara komprehensif sehingga mampu mengakomodir seluruh aspek hukum acara tanpa menimbulkan konflik hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Somardi, Bee Media Indonesia, Jakarta: 2007.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta: 2004.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta: 2004.

Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan* (Kumpulan Karya Tulis), Alumni, Bandung: 2002.

Jurnal

Bambang Heriyanto, "Problematika Penyelesaian Perkara "Fiktif Positif" di Pengadilan Tata Usaha Negara)", *Pakuan Law Review*, Vol. 5, No. 1, Tahun 2019, hlm. 40.

Demayche Natalia Aiwoy, "Tinjauan Yuridis Mengenai Kedudukan Putusan Badan penyelesaian Sengketa Pajak", *Lex Administratum*, Vol. 2, No. 2, Tahun 2014.

Erni Agustina, "Prospeksi Peradilan Tata Usaha Militer dalam Sistem Peradilan di Indonesia", *Jurnal Hukum*, Vol. 16, Edisi Khusus, Tahun 2009.

Marojahan JS panjaitan, "Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang yang Menimbulkan Kerugian Negara Menurut Hukum Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 24, No. 3, Tahun 2017.

Retno Saraswati, "Problematika Hukum Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Yustisia*, Vol. 2, No. 3, Tahun 2013.

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

Wishnu Kurniawan et.al, "Kompetensi Peradilan Pajak di Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Selat*, Vol. 3, No. 2 EDISI 6, Tahun 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2002 Tentang Pengadilan Pajak.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang nomor 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman.

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

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan.

Peraturan Mahkamah Agung No. 08 Tahun 2017 tentang tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintah.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan mengadili perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Surat Edaran Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

Sumber Lain

Muhammad Adiguna Bimasakti, *Tindakan Dalam Hukum Administrasi Pemerintahan dan Perbuatan Dalam Hukum Perdata Oleh Pemerintah* (online): <http://ptun-makassar.go.id/>, 2018, diakses 30 Mei 2020.

Yodi Martono Wahyunadi, *Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan di Indonesia* (on line): <https://ptun-jakarta.go.id/>, 29 Mei 2015, diakses 30 Mei 2020.