

PENELITIAN SOSIO-LEGAL

Asas – Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam Perkara Tata Usaha Negara

TIM PENULIS

Herlambang P. Wiratman

Unu P. Herlambang

Alfeus Jebabun

Cekli Setya Pratiwi

Maria Wilhelsya Inviolata Watu Raka

EDITOR

Imam Nasima, LL.M.

DAFTAR ISI

- 1) Pendahuluan
- 2) Doktrin dan Perkembangan dalam Praktek Peradilan
 1. AUPB sebelum UUAP
 2. AUPB setelah UUAP
 3. Perkembangan AUPB dalam Pandangan Hakim
 4. Pengembangan Kapasitas Hakim dalam Pemahaman AUPB
- 3) Dinamika aktor dan faktor pengaruh penerapan doktrin AUPB
 - 3.1. Studi Kasus
 1. Kasus Margaritha Salean terkait Kepegawaian (Kupang, Nusa Tenggara Timur)
 2. Kasus PLTU Batang (Jawa Tengah)
 3. Kasus Perijinan Industri Semen di Pati (PT SMS), Jawa Tengah
 4. Kasus Perijinan Industri Semen di Rembang (PT. Semen Indonesia), Jawa Tengah
 5. Kasus Reklamasi Teluk Jakarta, DKI Jakarta
 - 3.2. Pembelajaran atas Keberlakuan AUPB: Upaya Pencegahan Sengketa TUN.
- 4) Implementasi AUPB di Pemerintahan
 2. Kerangka Pengaturan dan Pandangan Hakim (Poin 2 dalam draft)
 3. Pengaruh Putusan PTUN dalam Perumusan Kebijakan Pemerintahan
 4. Implementasi UU No. 30/2014
 5. Peran Biro/Badan Hukum Pemerintahan, dan Tenaga Ahli
 6. Mengawal Perkara Keputusan TUN: Efektivitas, Hambatan dan Peluang
- 5) Kesimpulan dan Saran

1.

PENDAHULUAN

Ada begitu banyak perkembangan dalam Hukum Administrasi berkaitan dengan begitu cepat dan lahirnya perundang-undangan baru. Perkembangan terkait hukum administrasi ini dapat menjadi peluang sekaligus tantangan bagi lembaga peradilan untuk mengembangkannya, terutama berkaitan dengan fungsi hukum administrasi yang meneguhkan pertanggungjawaban atas kewenangan publik, termasuk cara-cara pengujian kewenangan sebagai bentuk pengawasan atas kewenangan tersebut.

Hukum Administrasi, secara khusus dengan melihat perkembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) merupakan asas-asas yang diharapkan memperkuat sarana dan semangat perlindungan hukum bagi rakyat, sehingga pemaknaan atas AAUPB pun perlu diperkuat dan dikembangkan sebagai tujuan utama Hukum Administrasi.

Penelitian ini merupakan pengembangan atas penelitian *restatement* Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang dilakukan sebelumnya oleh Tim Peneliti dalam skema program yang sama, *Judicial System Support Program* (JSP). Hasil penelitian tersebut telah dipresentasikan dihadapan para Hakim Mahkamah Agung (MA), khususnya dalam Kamar Tata Usaha Negara.

Dalam penelitian *restatement*, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan doktrinal, untuk memahami perkembangan aturan, doktrin, serta sebaran produk hukum AUPB dalam sistem hukum Indonesia. Sedangkan dalam penelitian ini, dengan pendekatan sosio-legal ditujukan untuk memahami bagaimana sesungguhnya praktek penggunaan AUPB dalam pengambilan putusan di peradilan TUN, termasuk bagaimana dampak putusan tersebut di masyarakat, khususnya para pengambil kebijakan dalam menjalankan mandat penyelenggaraan kekuasaan sejalan dengan AUPB.

Praktek penggunaan AUPB kerap kali dijumpai terlihat berbeda penerapannya, baik dalam konteks menafsirkannya maupun keterbatasan pemahaman soal perkembangan AUPB dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam yurisprudensi itu sendiri. Ada perbedaan antara upaya memberikan panduan untuk menggunakan AUPB secara konsisten dengan kenyataan dalam praktek berhukumnya Hakim PTUN. Di titik inilah, penelitian ini ditujukan untuk memahami perbedaan atas upaya-upaya tersebut dalam rangka membenahi dan mengembangkan PTUN.

AUPB, dan istilah sepadan terkait, sejauh ini dapat ditemukan dalam sejumlah perundang-undangan, antara lain Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN 1986), Undang-Undang No. 9 tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN 2004), Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU Anti KKN 1999), Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP 2014), Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda 2014), Undang-Undang No. 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (UU PB 2009), dan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN 2014), dan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman 2008).

Varian dan sebaran AUPB dalam perundang-undangan tentu membuat pengambil keputusan di level pemerintahan maupun hakim tidak mudah menggunakan secara lebih konsisten, karena begitu banyak ketentuan yang mengaturnya, yang pula secara konseptual belumlah cukup solid di level penafsirannya.

Dalam kajian restatement, ditemukan 28 asas penting, sementara dalam praktek tidak keseluruhannya menjadi perhatian. Berbasis kajian 13 (tiga belas) asas penting dalam AUPB yang sering digunakan oleh Hakim di Pengadilan dalam memutus perkara TUN, terlihat ada pergeseran makna serta perbedaan pemaknaan (tafsir) AUPB oleh hakim di dalam praktek.

Putusan hakim yang dipilih dan dianalisa dalam kajian tersebut adalah Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA RI) dan atau Putusan Hakim TUN dalam perkara TUN yang telah berkekuatan hukum tetap yang memberikan arahan yang baik dalam penerapan 13 asas penting dan asas lainnya dalam AUPB.

Pada awal berlakunya UU PTUN 1986, AUPB merupakan prinsip hukum yang tidak tertulis. Namun dalam perkembangannya, AUPB telah diterima dan digunakan sebagai dasar pertimbangan hukum bagi hakim dalam memutus perkara di Peradilan TUN. Dasar hukum yang digunakan hakim dalam memberlakukan AUPB adalah Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 Pasal 14 jo. Pasal 27 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dan Petunjuk

Mahkamah Agung (Juklak) tanggal 24 Maret 1992 Nomor: 052/Td.TUN/II/1992. Pada Butir V diktum 1. Tidaklah mengherankan dalam prakteknya, Hakim TUN banyak merujuk AUPB dari doktrin atau pendapat para pakar hukum administrasi pemerintahan.

Keragaman istilah AUPB berikut tafsir doktrinalnya, selain menarik bagi perdebatan akademik, namun di sisi lain pula mempengaruhi pencapaian kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan hukum, jika penerapannya oleh hakim dalam memutus perkara TUN tidak dirumuskan atau dikonstruksikan secara logis dan cermat berdasarkan indikator- indikator yang jelas. Keragaman pandangan secara praktek berdampak pada kerancuan dalam menafsirkan antara asas yang satu dengan asas yang lainnya.

Beberapa asas dalam AUPB diberikan makna yang serupa oleh hakim dalam pertimbangan hukumnya, misalnya kerancuan antara makna *asas proporsionalitas* dan makna *asas perlakuan yang sama*. Kerancuan antara makna *asas kepastian hukum* dengan makna *asas profesionalitas*.

Belum adanya satu pedoman atau panduan yang mengatur mengenai indikator-indikator masing-masing asas dalam AUPB, sehingga di dalam praktek menyebabkan masih adanya perbedaan penafsiran dalam membuktikan pelanggaran AUPB oleh hakim PTUN. Dalam perkembangannya, Juklak Nomor : 052/Td.TUN/II/1992 tanggal 24 Maret 1992, Butir V diktum 1 disebutkan bahwa “Apabila hakim mempertimbangkan adanya AAUPB sebagai landasan pembatalan penetapan, maka tidak perlu dimasukkan dalam diktum putusan melainkan cukup dalam pertimbangan putusan dengan menyebut asas- asas mana dari AAUPB yang dilanggar”, yang memberikan arahan bahwa pelanggaran AUPB cukup diuraikan dalam pertimbangan hukum menjadi tidak relevan dengan ketentuan Pasal 53 ayat 2 huruf b UU PTUN 2004 yang telah menempatkan AUPB sebagai norma hukum tertulis dan dasar gugatan dalam perkara TUN.

Dalam situasi demikianlah, maka nampak ada masalah dalam memahami, menggunakan dan atau menerapkan AUPB sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan sekaligus dasar untuk memutus suatu perkara TUN. Dengan penelitian sosio-legal ini diharapkan ada perspektif baru bagaimana masalah-masalah yang timbul demikian dapat diatasi.

Dengan konteks demikian, maka tujuan utama dari penelitian adalah untuk memperkaya hasil penelitian dengan menerapkan pendekatan kajian sosio-legal untuk menjelaskan persoalan hukum secara interdisipliner, sehingga dapat membantu pengembangan hukum di Indonesia serta advokasi hak-hak rakyat dalam berbagai bentuk kebijakan.

Untuk mendekati pada tujuan tersebut, ada sejumlah rumusan pertanyaan kunci yang akan dieksplorasi dalam penelitian ini, sebagaimana diuraikan berikut,

1. Bagaimana hakim TUN memaknai doktrin AUPB dan perkembangannya dalam peraturan perundang-undangan?
2. Sejauh mana perkembangan AUPB dan perundang-undangan terkait diikuti dan diterapkan oleh Hakim TUN dalam memutus perkara?
3. Apakah ada faktor eksternal mempengaruhi putusan hakim TUN berkaitan dengan penggunaan dan penerapan doktrin AUPB?
4. Apa pemahaman penyelenggara pemerintahan terkait pemaknaan AUPB, berikut perkembangan doktrin dan aturannya?
5. Apa peran biro hukum dan bagaimana biro hukum berhadapan dengan masalah hukum? Bagaimana pula peran tenaga ahli hukum? Sejauh mana peran-peran tersebut terkoordinasi dengan bagian hukum di dinas-dinas pemerintahan?
6. Sejauh mana perkembangan AUPB, baik dalam putusan peradilan TUN maupun peraturan perundang-undangan terkait, mempengaruhi perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau perubahan kebijakan?
7. Bagaimana idealnya hakim TUN mengembangkan kemampuannya untuk menyusun pertimbangan berdasarkan AUPB dalam memutus perkara TUN dan penyelenggara pemerintahan mengadopsi AUPB dalam menjalankan kewenangannya?

Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini memanfaatkan studi awal restatement sebagai dasar pijakan untuk mengembangkan pemahaman dalam penelitian lapangan, yang pula menggunakan metode wawancara. Wawancara akan dilakukan dengan menemui para Hakim TUN di PTUN maupun PTTUN, biro hukum, bagian hukum (Pemprov/Pemkot terkait), inspektorat/pengawas internal, tenaga ahli, serta sejumlah kemungkinan institusi terkait.

Untuk memahami perkembangan ajaran AUPB, maka pula diperlukan kajian atas bahan perkuliahan dan kurikulum ke sejumlah Fakultas-Fakultas Hukum, antara lain, Universitas Diponegoro, Universitas Negeri Semarang, Universitas Cendana, Universitas Muhammadiyah Malang, Universitas Brawijaya, dan Universitas Airlangga.

Terkait putusan yang akan dikaji, difokuskan pada sejumlah putusan terkait, (1) putusan yang menggunakan pertimbangan AUPB; (2) terkait dengan isu sumberdaya agraria dan sumberdaya alam, dan atau lingkungan; (3) terkait dimensi publik yang luas, seperti penggunaan asas kepentingan umum yang paling banyak dijadikan pijakan AUPB.

Sedangkan wilayah penelitian yang distudi, yakni Kupang, Semarang, Surabaya, DKI Jakarta. Pertimbangan wilayah tersebut adalah, (1) berkaitan dengan konteks sosial patronase dalam struktur sosialnya, menempatkan Surabaya dan Kupang yang bertolak belakang levelnya.

Sedangkan Semarang dalam posisi di tengah-tengah keduanya; (2) Mengambil dua wilayah yang memiliki PTTUN, Jakarta dan Surabaya. Surabaya menjadi peradilan tingkat banding atas PTUN Kupang, PTUN Surabaya, dan PTUN Semarang; (3) Adanya identifikasi awal atas kasus-kasus yang diajukan gugatan TUN terkait fokus putusan yang disebutkan di atas.

2.

AUPB: DOKTRIN DAN PERKEMBANGAN DALAM PRAKTEK PERADILAN

2.1. AUPB Sebelum UUAP

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UUAP) merupakan peraturan payung yang mengatur tentang tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Sebelum berlakunya UUAP, terdapat berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya ditulis UUPATUN);
- b. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PTUN 2004).
- c. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PTUN 2009);

Setelah reformasi bergulir, UUPATUN 1986 mengalami dua kali perubahan. Keberadaan UUPATUN 2004 tidak mencabut pemberlakuan UUPATUN 1986, sehingga ketentuan-ketentuan lain sepanjang tidak dirubah oleh UUPATUN Perubahan 2004, dinyatakan akan tetap berlaku. Pada UUPATUN 2004 didasarkan pada pemikiran bahwa UUPATUN 1986 dirasa sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UUPATUN 2004 pada dasarnya tidak mengubah seluruh pasal dalam UUPATUN yang lama, melainkan hanya merubah dan menambahkan beberapa ketentuan saja.

Sedangkan UU PTUN 2009 pada dasarnya tidak mencabut UU PTUN 1986 atau UU PTUN 2004. UU PTUN 2009 hanya menambahkan beberapa pasal yang berkaitan dengan keberadaan Komisi Yudisial dalam system Peradilan di Indonesia.

Salah satu perubahan penting setelah lahirnya Perubahan Pertama UUPTUN (UU PTUN 2004) adalah menyangkut hukum acara Peradilan TUN, sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Ayat 2 huruf b, yaitu dengan memasukkan pelanggaran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai alasan atau dasar gugatan penggugat.

Pasal 53 menyatakan bahwa:

- (1) “Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi”*
- (2) Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) adalah:*
 - a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;*
 - b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.*

Artinya, apabila masyarakat hak-haknya dirugikan oleh Pejabat TUN akibat adanya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bertentangan dengan AUPB, maka masyarakat dapat mengajukan gugatan pembatalan KTUN ke PTUN. Sedangkan UUPTUN sebelumnya tidak secara eksplisit mengatur mengenai AUPB ini. Dengan dimasukkannya AUPB ke dalam Perubahan Pertama UU PTUN, terlihat adanya keseriusan pembentuk UU dalam menempatkan PTUN sebagai alat kontrol tindakan pemerintah dari tindakan atau perbuatan sewenang-wenang, atau penyalahgunaan kekuasaan, atau tindakan lainnya yang merugikan hak-hak warga negara.

Perbedaan yang mendasar antara ketiga UU PTUN 1986 dengan dua UU Perubahannya dalam hal AUPB adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Perbedaan Kedudukan AUPB dalam UU PTUN
dan perubahannya sebelum lahirnya UUAP

No	Perbedaan	UU PTUN 1986	UU PTUN 2004	UU PTUN 2009
1	Masa berlaku	1986 sd sekarang	2004 sd sekarang	2009 sd sekarang
2	Fungsinya bagi hakim	menjadi dasar hukum bagi hakim di Peradilan TUN dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang timbul akibat dikeluarkannya Keputusan TUN oleh Pejabat atau Badan Penyelenggara Pemerintahan	Sama dengan UU PTUN (UU ini tidak mencabut UU PTUN 1986)	Sama dengan UU PTUN 1986 (UU ini hanya menambahkan UU PTUN 2004 dan lebih menekankan pada aspek pengawasan oleh Komisi Yudisial) UU PTUN 2009 juga tidak mencabut ketentuan yang ada dalam UU PTUN 2004.
3.	Fungsinya bagi penggugat	Sebagai dasar hukum bagi warga masyarakat yang merasa dirugikan dengan adanya KTUN untuk mengajukan gugatan pembatalan KTUN ke Peradilan TUN	Sama dengan UU PTUN 1986	Sama dengan UU PTUN 1986
4.	Dasar gugatan TUN	<ul style="list-style-type: none"> a. KTUN bertentangan dengan peraturan perundang-undangan,; b. KTUN tersebut didasari oleh adanya penyalahgunaan wewenang, c. KTUN tersebut tidak mempertimbangkan kepentingan terkait. 	<p>Pasal 53 ayat (2) menekankan bahwa selain pelanggaran terhadap UU tertulis, pelanggaran terhadap AUPB juga dapat dijadikan dasar untuk mengajukan gugatan kepada penyelenggara Negara.</p> <p>Namun demikian kedua alasan sebagaimana tersebut dalam Pasal 53 Ayat (2) Huruf a dan b bersifat alternatif saja. Jika Pihak Penggugat menggunakan alasan yang pertama, maka menurut Hakim alasan kedua tidak perlu diperhatikan.</p>	Sama dengan yang ada dalam UU PTUN 1986 ditambah dengan yang ada dalam UU PTUN 2004.

5.	Kedudukan AUPB	<ul style="list-style-type: none"> a. AUPB tidak secara eksplisit dijadikan pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan; b. Pelanggaran terhadap AUPB tidak dapat digunakan sebagai dasar dalam mengajukan gugatan terhadap pembatalan KTUN; c. AUPB juga tidak dijadikan alat uji bagi hakim dalam menentukan sah atau tidaknya sebuah KTUN. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Pelanggaran AUPB secara eksplisit diakui dan dapat dijadikan dasar bagi Penggugat dalam mengajukan gugatan terhadap pembatalan KTUN (vide Ps. 53 ayat (2) Huruf b). b. Selain pelanggaran UU, pelanggaran AUPB dapat dijadikan alat uji bagi hakim dalam menguji keabsahan KTUN. c. Pejabat TUN dalam membuat KTUN harus perpedoman pada peraturan perundang-undangan atau AUPB 	Tidak memuat pengaturan khusus mengenai AUPB
----	----------------	--	--	--

Sumber: UU PTUN 1986 dan Perubahannya

Penerapan AUPB sebagaimana tercantum dalam Pasal 53 a quo merupakan sumbangan pemikiran Prof. Paulus Effendi Lotulung (Mahkamah Agung) yang mengusulkan dimasukkannya prinsip AUPB.¹ Kehendak ini juga pernah dikuatkan melalui Rakernas MARI (Mahkamah Agung Republik Indonesia) tanggal 18 s/d 22 September 2005 di Denpasar), timbul pemikiran di kalangan hakim Peradilan TUN, yaitu apabila hakim menerapkan AAUPB yang dipakai sebagai dasar pengujian terhadap Keputusan TUN yang digugat, hakim harus secara jelas menguraikannya dalam pertimbangan hukum putusannya. Sebagai konsekuensi, hal ini ditindaklanjuti lagi dengan keluarnya Buku II tentang Pedoman Teknis Administrasi Dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi 2007, yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung RI pada tahun 2008 (halaman 64, angka 6):

“Dalam hal gugatan dikabulkan, demi keseragaman amar putusan adalah :

M E N G A D I L I :

1. Mengabulkan gugatan Penggugat;
2. Menyatakan tindakan Tergugat mengeluarkan Keputusan TUN yang disengketakan melanggar undang-undang (dicantumkan pasal/ayat peraturan perundang-undangan yang dilanggar), atau *melanggar asas-asas umum*

¹ Risalah Rapat Panitia Kerja Badan Legislasi DPR RI dengan Pemerintah c.q. Dirjen Peraturan Perundang-undangan DEPKEH HAM dalam rangka pembahasan 5 (lima) RUU Integrated System, Kamis 30 Januari 2004, hlm. 358.

pemerintahan yang baik (dicantumkan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang mana yang dilanggar);

3. dst.,...”

Pandangan lain mengenai wajib atau tidaknya AAUPB dicantumkan dalam amar atau diktum putusan, dikemukakan oleh salah satu hakim PTUN Palembang I Gede Eka Putra yang menyatakan bahwa hal ini perlu dikembalikan lagi pada ketentuan normatif, atau harus mengacu pada ketentuan undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu UU Nomor 5 Tahun 1986 jo. UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam ketentuan Pasal 97 ayat (7) dan (8) dinyatakan: “(7) Putusan Pengadilan dapat berupa: a. gugatan ditolak; b. gugatan dikabulkan; c. gugatan tidak diterima; d. gugatan gugur; (8) Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara”.²

Lalu apa saja asas-asas dalam AUPB?. Dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf (b), disebutkan bahwa “*Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) meliputi: asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU Anti KKN 1999)*”.^{3,4} **Keberadaan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas dari KKN** yang disahkan sebelum lahirnya UU PTUN 2004, yang sejak awal mengusung prinsip AUPB sebagai landasan utamanya, semakin memperkuat penggunaan AUPB sebagai landasan hakim dalam menyusun pertimbangan hukum dalam pembatalan sebuah KTUN. Sayangnya UU Anti KKN 2009, tidak menjelaskan makna masing-masing asas sebagaimana tersebut di atas.

Perkembangan kedudukan AUPB dalam peradilan TUN banyak dipengaruhi oleh Doktrin Indroharto. Menurut Indroharto, AUPB merupakan bagian dari asas-asas hukum yang umum

² I Gede Eka Putra, AAUPB Sebagai Dasar Pengujian dan Alasan Menggugat Keputusan Tata Usaha Negara, hlm. 12-13, diakses melalui http://www.ptun.palembang.go.id/upload_data/AAUPB.pdf.

³ Pasal 1 ayat (6) dan Pasal 3 UU Anti KKN 1999 tidak menggunakan istilah AUPB, melainkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara (AUPN)

⁴ Rujukan AUPN dalam UU Anti KKN sebagai bagian dari AAUPB ditentang oleh pakar hukum Philipus M. Hadjon dan Indroharto, karena menurut keduanya istilah pemerintah dengan penyelenggara negara berbeda makna. Pemerintah merujuk pada pemegang kekuasaan eksekutif, sedangkan penyelenggara negara merujuk pada pemegang kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif.

yang secara khusus berlaku dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan.⁵ Arti penting dari keberadaan AUPB disebabkan oleh beberapa hal:⁶

1. AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku;
2. AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi Negara, di samping norma-norma dalam hukum tertulis dan tidak tertulis;
3. AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan, dan pada akhirnya AUPB dapat dijadikan “alat uji” oleh hakim administrasi, untuk menilai sah atau tidaknya, atau batal atau tidaknya keputusan administrasi Negara.

Melihat praktik peradilan administrasi, sudah banyak putusan hakim yang menerapkan AUPB sebagai “alat uji”. Hakim administrasi dalam melakukan pengujian tidak saja menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis, namun dapat menggunakan juga alat ukur lain berupa kaidah hukum tidak tertulis.⁷

Pendapat Philipus ini didukung oleh pendapat Indroharto, yang memerinci dasar-dasar pertimbangan untuk menguji Keputusan Administrasi Negara yang dapat digugat, dengan berdasarkan pada 4 hal, yaitu:⁸

1. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Melanggar larangan *detournement de pouvoir*;
3. Menyimpang dari nalar yang sehat (melanggar larangan *willekeur*);
4. Bertentangan dengan AUPB.

Dengan demikian, urgensi keberadaan AUPB di samping sebagai pedoman bagi Administrasi Negara dalam menjalankan pelayanan publik (*public service*), juga merupakan alat uji yang dapat digunakan oleh Hakim Administrasi. Oleh karena itu, penerapan AUPB merupakan salah satu syarat untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*clean and stable government*).⁹

2.2. AUPB Setelah UUAP

⁵ Indroharto, “Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik”, dimuat dalam Paulus Effendi Lotulung (Ed.), Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Cet. Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm 145-146.

⁶ Ibid, hlm 147.

⁷ Philipus M. Hadjon, Pemerintah menurut Hukum (Wet- en Rechtmatige Bestuur), Cetakan Pertama, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 13.

⁸ Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, cetakan Kedua, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1991, hlm. 299-312.

⁹ Sjachran Basah, Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara, Cetakan Kedua, Alumni, Bandung, 1992, hlm 8.

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UUAP) ini disahkan dan diundangkan sejak 17 Oktober 2014 dan berdasarkan ketentuan Pasal 89 dinyatakan berlaku sejak tanggal diundangkan. UUAP dimaksudkan sebagai salah satu dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, warga masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.¹⁰ Tujuan pemberlakuan UUAP ini diantaranya adalah untuk menciptakan tertib penyelenggaraan pemerintahan, menciptakan kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan, melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB, serta memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat. Keberhasilan pencapaian tujuan-tujuan tersebut pada hakekatnya diharapkan mampu meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Tabel 2.
Kedudukan AUPB Sebelum dan Setelah UUAP

No	Perbedaan	Sebelum UUAP	Setelah UUAP
1.	Pengakuan AUPB dalam sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan	Tidak disebutkan secara tegas dan eksplisit (hanya muncul dan diakui dalam paktek)	Diatur secara eksplisit sebagai norma dalam UU
2.	Pelanggaran AUPB sebagai alasan gugatan	Hanya bersifat alternative atau sebagai alasan tambahan atas pelanggaran UU atau penyalahgunaan wewenang	Dapat dijadikan alasan yang berdiri sendiri.
3.	Kedudukan AUPB	Lemah	Sangat kuat
4.	Fungsi AUPB bagi Pejabat TUN	Sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan tetapi tidak bersifat mengikat	Pejabat TUN wajib menerapkan AUPB sebagai acuan dalam menjalankan kewenangannya atau dalam membuat KTUN.
5.	Fungsi AUPB bagi hakim	Menggunakan UU sebagai satu-satunya alat uji dalam menilai keabsahan KTUN.	Sebagai alat uji dalam menilai keabsahan KTUN
6.	Fungsi AUPB Bagi Penggugat	Sebagai alasan tambahan dalam mengajukan gugatan TUN	Pelanggaran AUPB dapat dijadikan alasan pokok dalam mengajukan gugatan pembatalan KTUN.

Sumber: UU PTUN dan UUAP

¹⁰ Lihat ketentuan Pasal 2 Bab II Maksud dan Tujuan Bagian Kesatu.

Perkembangan pengaturan prinsip AUPB menemukan momentumnya yang semakin kuat, tatkala UUAP disahkan pada tahun 2014, sebagaimana dimaksud dalam UU AP 2014, agar dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.¹¹

Selain rumusan AUPB dalam UUAP, dijumpai juga rumusan AUPB di dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, seperti UU PB 2009, UU Pemda 2014, UU ASN 2014, dan UU Ombudsman 2009. Hal ini semakin mengukuhkan eksistensi AUPB sebagai dasar acuan yang harus dipatuhi oleh penyelenggara pemerintahan dalam pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Kewajiban tersebut berimplikasi pada hakim dalam memeriksa dan menilai tentang sah atau tidaknya suatu keputusan TUN yang dibuat oleh penyelenggara pemerintahan. Pasal 52 ayat (2) UU AP 2014 secara tegas mengatakan bahwa syarat sahnya sebuah Keputusan didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Lebih lanjut lagi, Pasal 66 ayat (3) huruf c UUAP 2014 menyebutkan bahwa Keputusan pembatalan dapat dilakukan atas putusan pengadilan. Artinya, selain UU PTUN 2004, UU AP 2014 juga telah memberikan legitimasi yuridis kepada hakim untuk menerapkan AUPB sebagai alat uji atas KTUN yang dikeluarkan oleh Penyelenggara/Pejabat Pemerintahan. Dengan demikian UUAP secara tegas menyatakan bahwa kepatuhan terhadap AUPB bukan merupakan syarat alternatif dari kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan oleh Pejabat TUN dalam mengeluarkan KTUN. Tetapi keduanya merupakan syarat kumulatif. Hal ini dapat dilihat dari Ketentuan Pasal 7 Ayat (1), Pasal 8 Ayat (2) Huruf b jo Pasal 9 Ayat (2), sebagai berikut:

Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan AUPB. (vide Ps. 7 Ayat (1)).

Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban:

- a. Membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuaidst.
- b. Mematuhi AUPB **dan** sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (Vide Pasal 7 Ayat (2) Huruf b)

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:

- a. Peraturan perundang-undangan; **dan**
- b. AUPB.

¹¹ Lihat Cekli Setya Pratiwi, dkk., Dokumen Penjelas AUPB 2016.

UUAP yang menempatkan AUPB sebagai norma hukum yang tertulis menambah derajat kekuatan mengikatnya. Pengaturan AUPB secara eksplisit dapat ditemukan sedikitnya tersebar dalam 12 (dua belas) pasal, yaitu Pasal 1, 5, 7, 8, 9, 10, 24, 31, 39, 52, 66, dan 87 UU AP 2014. Selain itu, UU AP 2014 juga menempatkan AUPB sebagai norma yang terbuka, artinya UU tetap mengakui kekuatan mengikat dari AUPB yang tidak tertulis, sepanjang dijadikan dasar bagi hakim dalam memutus perkara.

AUPB merupakan asas yang terbuka. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 10 Ayat (1) dan (2), serta Penjelasannya. Pasal 10 ayat (1) yang memuat 8 (delapan) asas AUPB, yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Sedangkan pada Pasal 10 Ayat (2) diisyaratkan bahwa asas-asas lain di luar 8 asas tersebut dapat diakui sebagai AUPB, sepanjang diterapkan oleh hakim dalam memutus perkara dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Asas-asas lain di luar asas yang disebutkan dalam Pasal 10 Ayat (2) dapat dimaknai sebagai AUPB tambahan yang diadopsi oleh hakim dari pelbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dari doktrin yang dikembangkan oleh pakar Hukum Administrasi Negara.¹²

Di dalam ketentuan Pasal 52 Ayat (2) UUAP 2014 tentang syarat sahnya keputusan pemerintahan, dinyatakan bahwa “Keputusan TUN dapat dinyatakan sah, apabila dibuat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan AUPB”. Dari ketentuan ini jelas bahwa pemenuhan AUPB dijadikan sebagai salah satu syarat sahnya keputusan TUN. Dengan demikian, penyelenggara pemerintahan wajib memahami dan mematuhi prinsip-prinsip yang ada diakui sebagai AUPB. Jika prinsip AUPB diabaikan dalam membuat keputusan TUN, maka keputusan TUN dapat digugat keabsahannya.

Pasal 61 ayat (1) UU AP 2014 juga menyatakan bahwa keputusan TUN yang dicabut dan akan diterbitkan kembali harus didasarkan pada UU yang berlaku dan sesuai dengan AUPB. Artinya, penerbitan kembali keputusan TUN untuk menggantikan keputusan TUN yang telah tidak berlaku harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga selaras dengan AUPB. Sehingga, pelanggaran atau pengabaian terhadap Pasal 61 ayat (1) tersebut juga dapat menyebabkan keputusan TUN dapat diajukan pembatalannya. Kedudukan AUPB yang semakin penting sebagai norma hukum yang tertulis dan mengikat dapat dilihat dalam ketentuan-ketentuan lainnya di UUAP 2014, di mana AUPB disebutkan lebih dari 16 Pasal.

¹² Menurut penjelasan Pasal 10 ayat (2), bahwa yang dimaksud dengan “asas-asas umum lainnya di luar AUPB” adalah asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan Negeri yang tidak dibanding, atau Putusan Pengadilan Tinggi yang tidak dikasasi atau Putusan Mahkamah Agung.

Baik Pasal 52 Ayat (2), Pasal 61 ayat (1), dan pasal-pasal lainnya yang tersebar dalam UUAP 2014, semakin menguatkan kedudukan AUPB sebagai norma hukum yang mengikat. Hal ini jauh berbeda dengan UU PTUN 1986 dan perubahannya yang tidak secara eksplisit mengatur AUPB.

Di dalam praktik di pengadilan, sejak UU AP 2014 disahkan, masih jarang perkara yang diputus oleh hakim TUN dengan menggunakan dasar hukum UU AP 2014. Hakim lebih cenderung merujuk UU PTUN. Dalam beberapa kasus yang dipaparkan pada bab berikutnya, masih banyak ditemukan contoh di mana Penggugat mendalilkan pelanggaran AUPB, tetapi Majelis Hakim tidak secara mendalam merumuskan, menemukan fakta-fakta hukum, dan membuat pertimbangan-pertimbangan hukum yang memadai dalam penerapan AUPB.

1. Kedudukan AUPB sebagai norma hukum positif telah menempatkan AUPB sebagai asas yang mengikat kuat.
2. AUPB sebagian besar telah menjadi norma hukum tertulis dan sebagian lainnya merupakan prinsip yang tidak tertulis, yang menjadi pedoman bagi penyelenggara pemerintah dalam menjalankan kewajibannya atau tindakannya di bidang administrasi negara.
3. AUPB telah memiliki kedudukan sebagai dasar atau alasan bagi Penggugat untuk mendalilkan gugatan dalam perkara TUN di pengadilan.
4. AUPB merupakan alat uji bagi hakim TUN untuk menguji keabsahan atau pembatalan sebuah Keputusan TUN.
5. AUPB dapat digunakan sebagai dasar hukum bagi penggugat dalam menyusun gugatan, alat uji bagi hakim dalam menyusun pertimbangan hukum sehingga konsekuensinya, pelanggaran terhadap AUPB dapat disebutkan secara tegas oleh hakim dalam amar putusan.
6. AUPB dapat dijadikan dasar bagi hakim dalam memaknai kekaburan hukum di bidang Hukum Administrasi Negara, asalkan didukung oleh kreativitas tinggi dari hakim untuk menemukan kebenaran dan keadilan, didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang tepat dan akurat, dengan indikator-indikator yang jelas, serta didukung oleh fakta-fakta hukum yang terungkap di persidangan.

2.3. Perkembangan AUPB Dalam Pandangan Hakim

Dalam sub-bab sebelumnya dipaparkan pergeseran yang cukup signifikan tentang kedudukan AUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan antara sebelum dan setelah lahirnya UUAP. Sebelum lahirnya UUAP, menurut UUPTUN, AUPB tidak harus dijadikan landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga masyarakat tidak dapat menggugat KTUN manakala KTUN bertentangan dengan AUPB. Sepanjang KTUN yang dikeluarkan oleh penyelenggara pemerintahan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang

berlaku maka dia akan berlaku dan sah. Oleh karenanya hakim tidak dapat membatalkan atau menyatakan tidak sah suatu TUN manakalah KTUN bertentangan dengan AUPB. KTUN hanya dapat dibatalkan atau dinyatakan tidak sah oleh hakim manakala terbukti bahwa KTUN tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tertulis, atau terdapat pengalihan wewenang atau bertentangan dengan kepentingan yang dimaksud dibuatnya KTUN tersebut. Kemudian hal ini sedikit mengalami pergeseran menurut Perubahan Pertama UUPTUN, dimana Pasal 53 ayat (2) telah meletakkan dasar bagi penggunaan AUPB sebagai landasan dalam menguji keabsahan KTUN. Masyarakat dapat menggugat pembatalan KTUN manakala KTUN dinilai bertentangan dengan AUPB. Sehingga Hakim dapat menguji keabsahan sebuah KTUN dengan menggunakan AUPB alat uji. Namun demikian, penggunaan AUPB sebagai alasan mengajukan gugatan pembatalan KTUN hanya merupakan syarat yang bersifat alternatif. Selain itu, AUPB yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 53 Ayat (2) UUPTUN Perubahan tidak dijelaskan secara eksplisit. Penjelasan Pasal 53 Ayat (2) dinyatakan bahwa penerapan AUPB tersebut dapat merujuk pada UU Anti KKN 2009. Secara khusus mengenai AUPB¹³ ini diatur dalam Pasal 3, yaitu bahwa Asas Umum Penyelenggaraan Negara meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
3. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
4. Asas Kepentingan Umum;
5. Asas Keterbukaan;
6. Asas Proporsionalitas;
7. Asas Profesionalitas; dan
8. Asas Akuntabilitas.

Pemaknaan 8 (delapan) asas tersebut dijelaskan secara sumir dalam Penjelasan Pasal 3 UU *a quo*, sebagai berikut:

1. Yang dimaksud dengan “Asas Kepastian Hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara
2. Yang dimaksud dengan “Asas Tertib Penyelenggaraan Negara” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Yang dimaksud dengan “Asas Kepentingan Umum” adalah yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. Yang dimaksud dengan “Asas Keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif

¹³ UU Anti KKN 1999 Pasal 3 istilah yang digunakan bukanlah AUPB melainkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara.

tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

5. Yang dimaksud dengan “Asas Proporsionalitas” adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
6. Yang dimaksud dengan “Asas Profesionalitas” adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Yang dimaksud dengan “Asas Akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam praktek peradilan, selama berlakunya UUPTUN sampai dengan berlakunya Perubahan Pertama UUPTUN, AUPB sering digunakan sebagai dalil tambahan dalam mengajukan gugatan pembatalan KTUN oleh penggugat. Ketika dalam sebuah perkara hakim memeriksa bahwa Penggugat mendalilkan bahwa KTUN bertentangan dengan AUPB, maka Hakim PTUN berpandangan¹⁴ bahwa ia perlu menilai dan memperhatikan AUPB yang dimaksud dengan menguraikannya dalam pertimbangan hukum. Dalam beberapa kasus, AUPB diterima dan digunakan sebagai dasar pertimbangan hukum bagi hakim dalam memutus perkara di Pengadilan TUN.

Setelah UUPTUN dinyatakan mulai diterapkan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 14 Januari 1991, sekalipun di dalamnya tidak memuat ketentuan tentang AUPB, namun dalam beberapa kasus terdapat pemberlakuan AUPB oleh Hakim TUN. Hal ini didasarkan pada Pasal 14 jo. Pasal 27 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman dan pada Butir V Diktum 1 Petunjuk Mahkamah Agung (Juklak) tanggal 24 Maret 1992 Nomor: 052/Td.TUN/II/1992 tentang Teknis Peradilan Tata Usaha Negara (Edisi 2007) yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung RI tahun 2008 (halaman 64, angka 6). Dalam Juklak tersebut dinyatakan bahwa, *“apabila hakim mempertimbangkan adanya AAUPB sebagai landasan pembatalan penetapan, maka tidak perlu dimasukkan dalam diktum putusan melainkan cukup dalam pertimbangan putusan dengan menyebut asas-asas mana dari AAUPB yang dilanggar”*.¹⁵ Artinya bahwa, di satu sisi Mahkamah Agung memberikan petunjuk kepada Hakim Peradilan TUN di seluruh Indonesia bahwa hakim boleh mempertimbangkan adanya AUPB sebagai landasan dalam pembatalan penetapan atau

¹⁴ Berdasarkan wawancara dengan Hakim PTUN Surabaya, Semarang, Kupang menyatakan bahwa penggunaan AUPB sebagai dasar pertimbangan hakim dalam menguji keabsahan sebuah KTUN sangat tergantung dalil Penggugat. Jika Penggugat menggunakan AUPB sebagai dasar gugatan, maka Hakim akan mempertimbangkannya dalam pertimbangan hukum.

¹⁵ Bedner, W. Adriaan, 2010. Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia, Sebuah Studi Sosio-legal, Penerjemah Indra Krisnamurti, Ed.1. Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta, hlm. 128. Lihat juga, Marbun, S. F., 1988. Peradilan Tata Usaha Negara. Liberty.

KTUN. Di sisi lain, Mahkamah Agung menekankan bahwa apabila hakim dalam pertimbangan hukumnya menemukan adanya asas-asas AUPB yang dilanggar, maka hal ini tidak perlu disebutkan dalam diktum putusan tetapi cukup diuraikan dalam bagian pertimbangan hukum saja.

Salah satu contohnya adalah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang, tanggal 6 Juli 1991, No. 06/PTUN/G/PLG/1991.¹⁶ Dalam putusan a quo disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik adalah asas hukum kebiasaan yang secara umum dapat diterima menurut rasa keadilan kita yang tidak dirumuskan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, tetapi yang didapat dengan jalan analisa dari yurisprudensi maupun dari literatur hukum yang harus diperhatikan pada setiap perbuatan hukum administrasi yang dilakukan oleh penguasa (Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara). Putusan ini berkaitan dengan gugatan seorang pegawai Universitas Bengkulu terhadap Rektor yang telah memutasikan dirinya dari jabatannya, tanpa terlebih dahulu dibuktikan kesalahannya. Tindakan Rektor tersebut dipersalahkan, karena dalam keputusannya melanggar asas kecermatan formal.¹⁷ Dari ketentuan tersebut di atas, menunjukkan bahwa AUPB dapat digunakan oleh hakim TUN sebagai landasan dalam membuat pertimbangan hukum mengenai pembatalan sebuah penetapan yang dikeluarkan oleh Pemerintah atau Pejabat TUN.

Contoh kasus lain, bahkan terjadi sebelum diundangkannya UUPTUN 1986 adalah yurisprudensi mengenai penerapan AUPB khususnya asas larangan penyalahgunaan kekuasaan (*abus de droit*) atau larangan melampaui batas kekuasaan (*detournement de pouvoir*). Menurut Sjachran Basah kedua putusan tersebut di bawah ini adalah yurisprudensi awal yang memberikan arahan yang jelas bagi hakim TUN dalam menerapkan AUPB dan telah berkontribusi sebagai sumber hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sjachran Basah menyatakan bahwa “asas larangan *detournement de pouvoir*” dan “asas larangan *willekeur*”, sebagai “*algemene beginselen van behoortijk bestuur*” atau AUPB.¹⁸ Pertama, Putusan Mahkamah Agung No. 503 K/Sip/1976, tertanggal 18 Mei 1977. Putusan ini merupakan perkara antara Poltak Hutabarat (Penggugat) melawan N.V Good Year Sumatera Plantation Company Ltd (Tergugat I), George W. Lavinder (Tergugat II), Ruslan Nasution (Tergugat III), dan Pemerintah negara Republik Indonesia c.q. Kejaksaan Negeri di pematang Siantar (Tergugat IV). Hakim Agung dalam pertimbangan hukumnya antara lain menyebutkan bahwa “dalam hal adanya penyalahgunaan kekuasaan (*abus de droit*) atau melampaui batas

¹⁶ Jazim Hamidi, Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 21.

¹⁷ Tesis “Asas Kepastian Hukum dan Asas Kecermatan sebagai alat uji hakim memutus sengketa tata usaha negara”. (Studi Kasus Putusan Nomor 19/G/2011 dan Putusan Nomor 24/G/2012 di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang), hlm. 6.

¹⁸ Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 150.

kekuasaan (*detournement de pouvoir*) keadaan mana (hal-hal tersebut) harus dibuktikan”.
Kedua, Yurisprudensi Mahkamah Agung No. 1631/K/Sip/1974 tertanggal 5 November 1975 dalam perkara antara Soritoan Harahap (Penggugat) melawan Yayasan Perumahan Pulo Mas (Tergugat I), Pemerintah Republik Indonesia c.q. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Tergugat II), yang dapat dikategorikan ke dalam adanya perbuatan administrasi Negara yang tidak sewenang-wenang atau melanggar asas *larangan willekeur*.

Ketiga, Putusan No. 70/G/1999/PTUN.MDN jo. Putusan MA RI No. 266 K/TUN/2001, antara penggugat Yulius Pangaribuan, melawan Kepala Kantor Pertanahan Pematang Siantar (Tergugat) dan Islam Rohadi (Tergugat II Intervensi). Bahwa Penggugat mengajukan gugatan terhadap pembatalan Sertifikat Hak Milik No. 747 yang diterbitkan Tergugat. Penggugat telah mengajukan surat keberatan kepada tergugat pada tanggal 17 April 1997 agar di atas tanah yang Penggugat kuasai tidak diterbitkan atas hak apapun. Penggugat telah menguasai tanah tersebut sejak tahun 1959 hingga 1996 (kurang lebih 37 tahun) tanpa adanya keberatan pihak lain. Penerbitan SHM a.n. Jayakin Panjaitan (Tergugat II Intervensi) adalah pada saat proses pidana sedang berjalan yakni pada tanggal 23 April 1998. Dari fakta-fakta hukum di persidangan, pada akhirnya majelis hakim membatalkan sertifikat Hak Milik No. 747 atas nama Jayakin Panjaitan, karena perbuatan hukum Tergugat dinilai bertentangan dengan AUPB, khususnya asas mencampuradukkan kewenangan. Majelis Hakim dalam hal ini memberikan arahan kepada Tergugat (Kepala Kantor Pertanahan) agar dalam menerbitkan sertifikat tidak menggunakan kewenangan di luar maksud pemberian wewenang tersebut (*detournement de pouvoir*), sebab kewenangan penerbitan sertifikat seharusnya menunggu proses pidana selesai. Oleh karena penerbitan sertifikat masih dalam sengketa, ini menunjukkan bukti adanya tindakan mencampuradukkan kewenangan.

Keempat, Putusan Mahkamah Agung RI No. 11K/TUN/1992/12 adalah perkara TUN antara Arindo Wiyanto melawan Walikota Jakarta Barat, dkk. dengan obyek gugatan dikeluarkannya Keputusan Walikota Jakarta Barat No. 893/1.785.2 tertanggal 9 April 1991 tentang Perintah Bongkar Bangunan.¹⁹ Putusan Hakim Agung ini memberikan arahan yang jelas tentang penerapan asas larangan *detournement de pouvoir*. Dalam pertimbangannya Hakim Agung menilai bahwa Surat Perintah Bongkar Tergugat dikualifikasikan bertentangan dengan AUPB khususnya asas larangan *detournement de pouvoir*; dengan alasan Tergugat telah menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari diberikannya wewenang. Hakim Agung berpendapat bahwa Surat Perintah Bongkar yang seharusnya untuk kepentingan umum, ternyata dialihkan untuk kepentingan individu atau perorangan yang bernama Abidin Siman, yang mengaku sebagai pemilik tanah. Padahal perkara kepemilikannya masih diproses di tingkat Peninjauan Kembali (PK).

¹⁹ Lihat Putusan Mahkamah Agung RI No. 10 K/TUN/1992 dalam Jazim Hamidi dan Winahyu E., 2000. Yurisprudensi Tentang Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak. PT. Tatanusa. Jakarta, hlm. 61-72.

Dalam berbagai contoh di atas, menunjukkan bahwa sebelum berlakunya UUPTUN 1986 sampai dengan setelah berlakunya UUPTUN 1986, penerapan AUPB sebagai pertimbangan hukum dalam membatalkan sebuah KTUN telah sering dipraktikkan oleh hakim khususnya yang menyangkut asas larangan melampaui batas kekuasaan atau *detournement de pouvoir*. Mengapa demikian?. Hal ini dapat dipahami oleh karena UUPTUN 1986 secara eksplisit telah memasukkan asas larangan melampaui batas kekuasaan atau *detournement de pouvoir* sebagai norma hukum yang dapat dijadikan alasan dalam menyusun gugatan pembatalan KTUN. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 53 Ayat (1) Huruf b, bahwa:

“Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara.....dst.*
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah **menggunakan wewenannya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang.***
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara melanggardst.*

Dalam perkara yang lain, jika hakim menilai bahwa sebuah KTUN secara nyata melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan tertulis, telah cukup alasan bagi hakim untuk membatalkan sebuah putusan TUN tersebut dan tidak ada keharusan bagi hakim untuk menilai apakah KTUN tersebut melanggar AUPB. Hasil wawancara hakim PTUN menyatakan bahwa dalam pemeriksaan pendahuluan ketika hakim memeriksa gugatan yang disusun oleh penggugat, pertama, hakim mengarahkan penggugat untuk menguraikan peraturan perundang-undangan mana yang dilanggar dengan dikeluarkannya KTUN tersebut. Kemudian jika Penggugat menghendaki, ia dapat menambahkan uraian argumentasi hukum jika KTUN sebagai obyek sengketa dianggap bertentangan dengan AUPB.²⁰ Pernyataan yang sama disampaikan oleh Hakim PTUN di Jakarta, bahwa dalam menerima dan memeriksa gugatan TUN, akan mempertimbangkan terlebih dahulu apakah KTUN tersebut melanggar peraturan perundang-undangan ataukah tidak. Jika KTUN tersebut melanggar peraturan perundang-undangan, maka hakim tidak menelaah lebih jauh mengenai aspek pelanggaran AUPB nya.

“Saya akan melihat pelanggaran normanya terlebih dahulu. Jika perkara atau keputusan itu clear melanggar peraturan perundang-undangan, maka saya tidak akan masuk ke wilayah AUP”²¹

²⁰ Hasil Wawancara dengan Hakim PTUN Semarang **Dyah Widiastuti**.

²¹ Hasil Wawancara dengan Hakim PTUN Jakarta, M. Arief Pratomo, SH., MH., pada hari Kamis 19 Mei 2016, jam 10.

Sebagian hakim PTUN berpandangan bahwa AUPB akan ditelaah manakala Pejabat TUN menerapkan kewenangan diskresinya dimana kebijakan tersebut dikeluarkan berdasarkan ketentuan yang kurang jelas aturannya.

*“Kalau suatu keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat itu jelas aturannya AUPB tidak wajib digunakan. Dalam hal tertentu keputusan yang dikeluarkan berdasarkan pada aturan yang sifatnya diskresi, aturannya jelas tetapi pemerintah menafsirkannya secara keliru, maka hakim terbuka kemungkinan menggunakan AUPB untuk menguji keputusan tata usaha negara”.*²²

*“Jika peraturan mengatur secara jelas dan dianggap sudah cukup untuk menguji, maka dipakailan peraturan perundang-undangan. Tetapi kalau aturannya tidak ada, pakai AUPB.”*²³

Begitu pula dengan hasil wawancara dengan keempat narasumber yang merupakan Hakim Tata Usaha Senior di PTUN Surabaya dan PTTUN Surabaya yaitu:

1. Dr. Liliek, SH.MH. (Ketua Pengadilan TUN Surabaya)
2. Sutiyono, SH.,MH. (Ketua Pengadilan Tinggi TUN Surabaya)
3. Iskandar, SH.MH. (Wakil Ketua Pengadilan Tinggi TUN Surabaya)
4. Dr. Sitorus, SH.MH. (Hakim Tinggi TUN Surabaya).

Keempat hakim tersebut di atas telah menjadi hakim TUN selama lebih dari 30 tahun. Seiring dengan itu, pemahaman para Hakim tentang prinsip-prinsip peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam UUPTUN 1986 sangatlah melekat kuat, meskipun wawancara dilakukan pada saat UUPTUN 1986 telah mengalami perubahan sebagaimana diatur dalam UUAP yang memperkuat dan memperjelas kedudukan AUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan dan proses beracara TUN nampaknya tidak sepenuhnya mendapat dukungan hakim TUN. Pemikiran atau paradigma lama sebagian hakim TUN menempatkan AUPB sebagai prinsip-prinsip umum yang lahir dari kebiasaan atau adat istiadat masyarakat sehingga tidak perlu dinormakan dalam suatu undang-undang, AUPB adalah pedoman atau asas yang tidak tertulis sehingga kedudukannya sebagai sumber hukum dipandang tidak memiliki kekuatan mengikat yang kuat. Hal ini berbeda dengan pemberlakuan norma hukum tertulis yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga di dalam praktek, ketika para hakim TUN memeriksa gugatan TUN, maka yang paling utama dijadikan dasar bagi hakim TUN untuk menguji keabsahan sebuah Keputusan TUN adalah substansi undang-undang, bukan AUPB. Artinya jika hakim TUN memeriksa bahwa KTUN yang diuji melanggar hukum tertulis atau undang-undang, maka hal itu sudah cukup alasan bagi hakim

²² Hasil wawancara dengan Teguh Satya Bhakti, SH., MH, Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, pada Kamis, 19 Mei 2016 jam 09.30.

²³ Hasil Wawancara dengan Hakim PTUN Jakarta , Tri Cahya Indra Permana, SH., MH, pada 27 April 2016.

untuk menyatakan pembatalan sebuah KTUN. Dengan demikian AUPB tidak selalu digunakan sebagai dasar pertimbangan bagi hakim dalam merumuskan konstruksi hukum dalam suatu perkara gugatan TUN. Hakim TUN memahami bahwa AUPB akan ditelaah dan dijadikan bahan pertimbangan manakala Penggugat memang mendalilkan adanya pelanggaran AUPB. Jika tidak, maka hal itu tidak perlu dilakukan.

Padangan yang demikian tidak banyak mengalami perubahan di kalangan hakim PTUN sekalipun menurut UUAP, AUPB memiliki kedudukan yang sama pentingnya dengan peraturan perundang-undangan. Hakim tetap berpandangan bahwa Penggugat atau para pengugat dalam menyusun gugatannya harus menunjukkan dan menuliskan secara eksplisit UU mana yang dilanggar dalam penerbitan KTUN oleh pejabat TUN. Jika hal ini kurang jelas dalam gugatan, maka biasanya Majelis Hakim dalam tahapan pemeriksaan pendahuluan, akan menyarankan kepada pihak Penggugat untuk merubah materi gugatannya. Pelanggaran AUPB saja tidak bisa digunakan untuk mengajukan gugatan TUN.

Pandangan hakim tersebut tidak sejalan dengan apa yang dimaksud dalam UUAP, Pasal 52 Ayat (2), dimana dinyatakan bahwa *'Sahnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB'*. Dengan demikian jelas bahwa KTUN baru bisa dinyatakan sah manakala tidak melanggar kedua-duanya yaitu tidak melanggar peraturan perundang-undangan sekaligus ia tidak boleh melanggar AUPB.

Baik peraturan perundangan-undangan maupun AUPB wajib dipatuhi oleh Pejabat atau Badan penyelenggara pemerintahan dalam mengeluarkan KTUN.²⁴ Kedua syarat tersebut bersifat kumulatif bukan alternatif atau sesuatu yang dipilih. Dengan demikian, telaah terhadap AUPB tidak hanya diperuntukkan bagi KTUN yang berasal dari kewenangan yang bersifat diskresi (kewenangan bebas), namun juga termasuk KTUN yang berasal dari kewenangan terikat. Begitu pula sebaliknya bahwa Pejabat TUN dalam mengeluarkan KTUN yang berasal dari kewenangan diskresi tidak hanya berpedoman dari AUPB namun juga tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁵

Terdapat kecenderungan hakim untuk menafsirkan makna masing-masing asas dalam dalil Penggugat dengan penafsiran gramatikal bebas. Artinya, dalam beberapa kasus, hakim memberikan makna AUPB sesuai dengan tafsir yang ada dalam Penjelasan Pasal 3 UU Anti KKN 1999. Tetapi ada juga hakim yang menolak menggunakan UU Anti KKN 1999 sebagai landasan hukum, Dalam hal ini hakim berpandangan bahwa UU Anti KKN 1999 tidak dapat dijadikan dasar dalam menafsirkan AUPB karena UU tersebut tidak dikhususkan bagi penyelenggara pemerintahan atau eksekutif, melainkan berlaku bagi penyelenggaraan negara.

²⁴ Lihat Ketentuan Pasal 8 Ayat (2) Huruf b jo Pasal 9 Ayat (1) AP.

²⁵ Lihat Ketentuan Bab VI tentang Diskresi Bagian Ketiga tentang Persyaratan Diskresi 26 Huruf (b).

Dalam hal yang demikian, hakim dapat memberikan makna AUPB didasarkan oleh doktrin atau pendapat para pakar. Tetapi, terdapat contoh kasus dimana hakim ketika memberikan makna terkait AUPB tidak mendasarkan pada definisi yang ada dalam UU Anti KKN 1999, tidak juga berdasarkan doktrin atau yurisprudensi melainkan hakim menggunakan tafsirnya sendiri dengan mengikuti logika hukum dari Penggugat atau kuasa hukum penggugat. Oleh karena itu, di dalam praktek tafsir mengenai AUPB menjadi sangat beragam baik mengenai pengertian, ruang lingkup maupun indikator yang digunakan dalam menafsirkan AUPB yang digunakan. Selain itu, pada masa ini AUPB hanyalah ditempatkan sebagai pertimbangan tambahan dalam memutus perkara. Bilamana hakim telah memeriksa bahwa KTUN yang dijadikan sebagai obyek gugatan telah terbukti bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, maka sesungguhnya telaah mengenai sejauh mana KTUN tersebut melanggar AUPB, tidak diperlukan lagi. Jika pertimbangan terkait AUPB ditemukan dalam uraian pertimbangan hakim, hal ini semata-mata hanya sebagai penguat argumentasi.

Karakteristik yang demikian itu, seharusnya terjadi perbedaan yang signifikan ketika UUAP diberlakukan. Secara norma, UUAP telah memberikan kedudukan yang semakin kuat terhadap AUPB sebagai pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan. Artinya bahwa norma-norma dalam UUAP menegaskan bahwa pejabat TUN wajib mendasarkan penyelenggaraan pemerintahannya tidak hanya pada UU tertulis namun wajib memperhatikan AUPB. Begitu pula dalam hal membuat KTUN, AUPB harus menjadi dasar. Pengabaian atas AUPB dapat mengakibatkan KTUN tersebut terancam batal. Masyarakat dapat mengajukan gugatan pembatalan KTUN manakala ia tidak memperhatikan AUPB atau tindakannya atau KTUN yang dibuat bertentangan dengan AUPB. AUPB dapat dijadikan dasar gugatan oleh penggugat. Artinya, KTUN tidak boleh bertentangan dengan UU tertulis, dan atau KTUN tidak boleh bertentangan dengan AUPB. Oleh karena itu, hakim dalam peradilan TUN dapat menyatakan sebuah KTUN batal atau tidak sah manakala KTUN tidak memperhatikan AUPB. AUPB tidak hanya sebagai dasar pertimbangan yang sifatnya tambahan untuk menguatkan pembatalan sebuah KTUN namun AUPB dapat menjadi alasan pokok dalam pembatalan sebuah KTUN.

Tetapi pergeseran yang ada dalam UUAP, tidak sejalan dengan pandangan hakim TUN dalam memaknai AUPB. Dari hasil wawancara secara mendalam kepada hakim TUN baik di tingkat pertama maupun banding di beberapa peradilan TUN antara lain PTUN Surabaya, PTTUN Surabaya, PTUN Jakarta, PTTUN Jakarta, PTUN Kupang, PTTUN Kupang, PTUN Semarang dan PTTUN Semarang. masih tergambar bahwa masih terdapat dualisme pemahaman hakim dalam menempatkan AUPB. Sebagian besar hakim TUN memiliki pemahaman sebagaimana maksud UU PTUN 1986 sedangkan sebagian kecil lainnya memiliki pemahaman sebagaimana dimaksud dalam UUAP 2014. Para hakim TUN dalam kelompok I meyakini bahwa AUPB hanyalah asas yang bersifat tidak tertulis dan oleh karenanya tidak perlu dinormakan dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Menurut padangan hakim, AUPB

dapat saja berbeda antara masyarakat di daerah yang satu dengan masyarakat di daerah yang lain. Hal ini akan sangat tergantung dari budaya dan adat istiadat masyarakat setempat. AUPB juga tidak harus digunakan oleh penggugat dalam mendalilkan gugatannya. Manakala Penggugat mendalilkan AUPB dalam gugatannya maka hakim akan mempertimbangkan sejauh mana pelanggaran AUPB tersebut diberikan alasan dan argumentasi yang cukup oleh Penggugat. Dalam hal ini, penggunaan AUPB sebagai landasan dalam menilai keabsahan sebuah KTUN sangat tergantung dengan alasan Penggugat. Menurut hakim, tidak ada suatu pedoman khusus atau indikator khusus yang digunakan dalam menilai asas-asas dalam AUPB tersebut. Dasar rujukan yang digunakan oleh hakim ketika menerapkan AUPB hampir tidak ada. Yurisprudensi mengenai AUPB tidak pernah digunakan. Beberapa doktrin yang sering dirujuk diantaranya adalah pendapat Philipus M Hadjon atau Indroharto. Dalam pandangan hakim, jika Penggugat tidak mendalilkan AUPB dalam gugatannya, maka hakim tidak perlu memeriksa berdasarkan AUPB atas perkara tersebut.

Sedangkan kelompok kedua, merupakan kelompok hakim yang telah mengikuti perkembangan yang ada pada UU AP 2014. Para hakim menyakini bahwa UU AP merupakan UU payung bagi penyelenggaraan pemerintahan, sehingga berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait penyelenggaraan pemerintahan seharusnya merujuk pada UU AP. Berkaitan dengan AUPB, hakim sangat paham bahwa AUPB merupakan asas penting yang harus dipedomani oleh penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya. Oleh karena itu, jika KTUN yang dikeluarkan oleh pemerintah bertentangan dengan AUPB, maka masyarakat memiliki alasan yang kuat untuk menggugatinya. Hakim dalam kelompok ini sangat memahami bahwa KTUN tidak hanya dapat dibatalkan manakala bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tertulis, namun KTUN dapat saja dibatalkan manakala bertentangan dengan AUPB. Dengan demikian, Dengan demikian, jika hakim meyakini dan mempertimbangkan bahwa KTUN bertentangan dengan AUPB, maka asas mana yang dilanggar sudah seharusnya dinyatakan secara eksplisit dalam amar putusan. Hal ini sangat penting untuk mewujudkan kepastian hukum.

2.4. Pengembangan Kapasitas Hakim dalam Pemahaman AUPB (di FH, diklat MA)

Pemahaman hakim tentang AUPB sangat dipengaruhi oleh substansi produk hukum dan latar belakang pendidikan hakim serta pengembangan kapasitas hakim dalam lingkungan Peradilan TUN. Substansi produk hukum UUPTUN beserta perubahannya serta lahirnya UUAP yang merekonstruksi kedudukan AUPB sebagai landasan hukum Penggugat dalam menyusun gugatan pembatalan KTUN atau sebagai alat uji hakim dalam menyatakan batal atau sah tidaknya sebuah KTUN, tidak sepenuhnya diterima dan diikuti oleh hakim PTUN. Sebagian besar hakim PTUN berpandangan bahwa AUPB merupakan asas umum yang tidak perlu dinormakan, sehingga apa yang sudah diatur dalam UUPTUN sudah tepat. Keberadaan UUAP tidak sepenuhnya diterima oleh hakim karena sebagian hakim berpendapat bahwa

UUAP merupakan hukum materiil sehingga hanya berlaku mengikat kepada penyelenggara pemerintahan. Sedangkan UUPTUN adalah hukum formil, sehingga hakim PTUN wajib tunduk terhadap hukum formil ketika memutus perkara. Namun demikian ada pula hakim PTTUN yang berpandangan bahwa UUAP sebagai hukum payung dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan sehingga berbagai peraturan perundang-undangan terkait wajib mengharmonisasikan dengan ketentuan UUAP. Sehingga baik masyarakat, penyelenggara pemerintahan maupun hakim khususnya hakim di lingkungan peradilan TUN wajib tunduk dan patuh terhadap UUAP.

Pemberlakuan UUPTUN yang sudah sangat lama yaitu sejak 1986 sampai dengan sekarang 2016 yaitu kurang lebih 30 Tahun dan tidak pernah dicabut hanya dilakukan beberapa amandemen, sangat melekat kuat dalam pemahaman hakim di lingkungan peradilan TUN. Sehingga terhadap adanya perubahan yang mendesak terutama terkait kedudukan AUPB menurut UUAP yang mempengaruhi aspek Hukum Acara Peradilan TUN, hakim menyikapi secara dualisme. Ada hakim yang memiliki keinginan untuk melaksanakan UUAP tetapi ada hakim yang memiliki kecenderungan untuk tetap menerapkan norma yang diatur dalam UUPTUN. Hal ini dikarenakan kurangnya sosialisasi mengenai substansi daripada UUAP itu sendiri.

Disamping itu, tidak tersedianya direktori yurisprudensi penerapan AUPB dalam perkara TUN, ikut menciptakan tradisi dimana hakim TUN dalam memutus perkara jarang menggunakan yurisprudensi-yurisprudensi terkait. Sehingga dinamika perkembangan Yurisprudensi AUPB juga sangat terbatas.

Sebagian hakim di Peradilan TUN berpandangan bahwa AUPB merupakan asas yang bersifat umum yang berkembang dan hidup di masyarakat sehingga asas ini tidak perlu dinormakan. Oleh karena itu dalam merujuk AUPB tidak perlu dibatasi oleh norma-norma hukum yang tertulis, sehingga ketidakajekan dalam pemaknaan asas-asas dalam AUPB dipandang sebagai sebuah kewajaran yang tidak perlu dipersoalkan. Pemahaman-pemahaman hakim PTUN yang demikian tentunya sangat dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, termasuk pengembangan keilmuan hakim mengenai AUPB.

Jika menelusuri rekam jejak pendidikan Hakim TUN di beberapa lokasi penelitian (Surabaya, Semarang dan Kupan), didapatkan data bahwa tidak semua hakim di peradilan TUN memiliki latar belakang pendidikan Sarjana Strata Satu dari konsentrasi Hukum Pemerintahan atau Hukum Administrasi Negara. Sebagian hakim khususnya yang diangkat sejak tahun 1986 banyak yang berasal dari jurusan atau peminatan Hukum Pidana atau Hukum Perdata.

Jika menelaah dari kurikulum pada PTIH, Mata kuliah Hukum Administrasi Negara merupakan mata kuliah wajib. Mata kuliah ini berbobot 3 SKS dan Peradilan TUN berbobot 2 SKS. Hasil telaah dari Satuan Acara Perkuliahan Mata Kuliah Hukum Administrasi Negara di berbagai PTIH di Indonesia diantaranya Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Universitas Airlangga, Universitas Muhammadiyah Malang, Universitas Islam Malang, Universitas Brawijaya, Universitas Widya Gama, Universitas Diponegoro, Universitas Muhammadiyah Kupang, bahwa pokok bahasan AUPB telah dimasukkan dalam mata kuliah tersebut. Tetapi bobot pertemuannya hanyalah 1 sampai 2 kali pertemuan saja. Materi yang diajarkan meliputi sejarah, pengertian dan perkembangan AUPB di Indonesia.

Pembahasan AUPB tidak sampai kepada studi kasus secara mendalam. Mahasiswa juga tidak dikenalkan mengenai yurisprudensi AUPB. Dengan demikian pemahaman mahasiswa mengenai AUPB sangatlah terbatas. Pelatihan yang diikuti oleh hakim TUN selama menjabat sebagai hakim misalnya adalah pelatihan CAKIM di Indonesia. Pada pelatihan CAKIM di Indonesia, materi mengenai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik diajarkan kepada peserta pelatihan dengan materi meliputi:

- a. Asas-asas perundang-undangan
- b. Asas-asas umum pemerintahan yang baik
- c. Aspek *Good Governanace*
 - i. Partisipasi - *Participation*
 - ii. Penegakan hukum - *Rule of Law*
 - iii. Transparansi - *Transparency*
 - iv. Responsif - *Responsiveness*
 - v. Orientasi kesepakatan - *Consensus Orientation*
 - vi. Keadilan - *Equity*
 - vii. Efektivitas dan efisiensi - *Effectiveness and efficiency*
 - viii. Akuntabilitas - *Accountability*
 - ix. Visi strategis - *Strategic vision*
- d. Asas tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme menurut UU No. 28 Tahun 1999

Tujuan dari pelatihan ini dimaksudkan agar cakim mampu menjelaskan secara holistik tentang proses dan dinamika relasi antara negara, sektor swasta, dan masyarakat guna mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik di pusat maupun di daerah.

Materi pelatihan ini berisi tentang analisis dalam memahami proses dan dinamika relasi antara negara, sektor swasta, dan masyarakat, antara lembaga pemegang kekuasaan, eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terutama

jika dikaitkan dengan proses pengambilan keputusan-keputusan publik. Proses itu memerlukan suatu manajemen pemerintahan yang mengharuskan penerapan prinsip-prinsip umum administrasi pemerintahan yang layak atau yang lebih dikenal dengan sebutan good governance. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak saja mengacu pada prinsip-prinsip yang bersifat universal, tetapi juga merujuk pada kearifan lokal sebagai nilai utama yang dapat memperkaya asas-asas umum pemerintahan yang baik. Durasi pelatihan ini adalah 45 menit. Sumber rujukan yang digunakan adalah Buku ke II Mahkamah Agung RI.

DINAMIKA AKTOR DAN FAKTOR PENGARUH PENERAPAN DOKTRIN AUPB

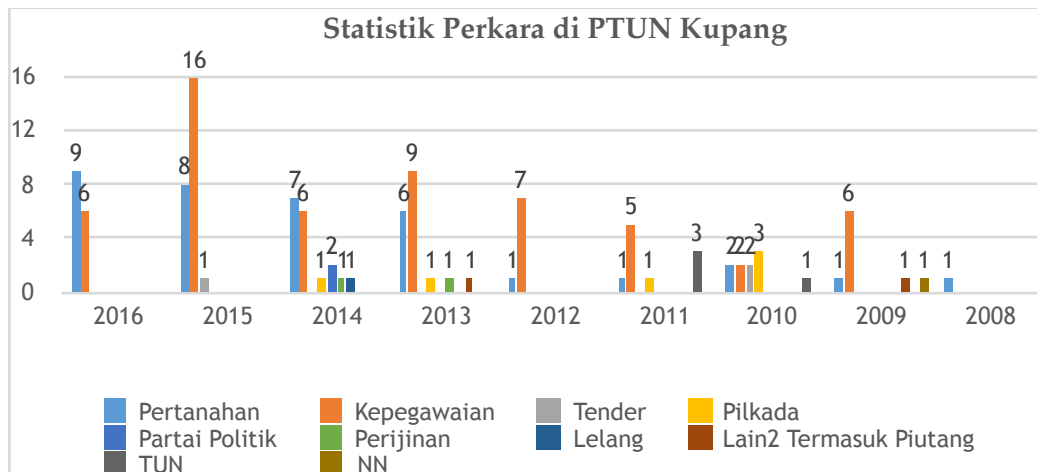
Ada 5 (lima) studi kasus yang diangkat dalam bagian ini, sebagai bentuk untuk memahami putusan pengadilan dan pembelakuan doktrin AUPB yang dipraktekkan. Kelima kasus tersebut adalah,

1. Kasus Margaritha Salean terkait Kepegawaian (Kupang, Nusa Tenggara Timur)
2. Kasus PLTU Batang (Jawa Tengah)
3. Kasus Perijinan Industri Semen di Pati (PT SMS), Jawa Tengah
4. Kasus Perijinan Industri Semen di Rembang (PT. Semen Indonesia), Jawa Tengah
5. Kasus Reklamasi Teluk Jakarta, DKI Jakarta

3.1. Deskripsi Kasus

1. PTUN Kupang: Kasus Kepegawaian

Statistik Perkara berdasarkan Jenis Perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara Kupang menunjukkan bahwa Perkara TUN Kepegawaian merupakan yang tertinggi di antara perkara lainnya dalam beberapa tahun. Selain Perkara TUN Kepegawaian, Perkara TUN Pertanahan juga merupakan yang tertinggi, sekalipun hanya di tahun 2016 dan tahun 2014. Angka-angka ini diambil melalui Direktori Putusan Mahkamah Agung dan diolah dalam grafik untuk memudahkan perbandingan jumlah angka. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada grafik berikut



Grafik Statistik Perkara Berdasarkan Jenis Perkara di PTUN Kupang

Grafik di atas menunjukkan bahwa Perkara TUN Kepegawaian menunjukkan angka tertinggi pada tahun 2015 yaitu 16 perkara. Selain di tahun 2015, Perkara Kepegawaian merupakan perkara terbanyak di antara perkara lainnya di tahun 2013 dengan 9 perkara, tahun 2012 dengan 7 perkara, tahun 2011 dengan 5 perkara dan 2009 dengan 6 perkara. Di tahun lainnya, perkara tertinggi yaitu Perkara TUN Pertanahan. Misalnya di tahun 2016, terdapat 9 Perkara TUN Pertanahan dan 6 Perkara TUN Kepegawaian. Di tahun 2014, terdapat 7 Perkara TUN Pertanahan dan 6 Perkara TUN Kepegawaian. Sedangkan tahun 2010, Perkara TUN Pertanahan dan Kepegawaian memiliki jumlah yang sama yaitu masing-masing 2 perkara. Melalui grafik ini dapat disimpulkan bahwa Perkara TUN Kepegawaian yang merupakan yang tertinggi di lingkungan PTUN Kupang dibandingkan perkara-perkara lainnya dalam rentang tahun 2008 sampai dengan 2016.

Pemberhentian pejabat struktural merupakan yang terbanyak. Sebagai perbandingan data dari 2008-2016, dari 60 perkara TUN Kepegawaian di PTUN Kupang yang terdapat di Direktori Putusan Mahkamah Agung RI, 25 merupakan gugatan terhadap surat keputusan pemberhentian pejabat struktural. Sisanya merupakan gugatan yang disebabkan oleh mutasi, penurunan pangkat, penilaian prestasi PNS, penunggakan gaji, penetapan perangkat desa/kelurahan, penundaan prajabatan, dan lainnya.

Dari beberapa perkara kepegawaian yang terdapat di direktori putusan Mahkamah Agung, putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kupang Nomor: 5/G/2009/PTUN-KPG paling cocok untuk dipelajari. Selain karena ketersediaan lampiran di direktori, perkara ini memuat AUPB dalam gugatan maupun putusan hakim, selain itu karena lingkup putusan ini yaitu pemerintah Kota Kupang dimana peneliti telah melakukan wawancara dengan Bagian Hukum Pemerintah Kota Kupang.

Deskripsi Kasus

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kupang Nomor: 5/G/2009/PTUN-KPG menyangkut Pekara Kepegawaian antara Margaritha Salean, SE.,MAP sebagai Penggugat melawan Walikota Kupang sebagai Tergugat. Objek sengketa Tata Usaha Negara ini yaitu Surat Keputusan Walikota Kupang Nomor: BKD.862/046.a/B/I/2009 tanggal 28 Januari 2009 tentang menjatuhkan hukuman disiplin berupa Pembebasan dari Jabatan Saudari Margaritha Salean, SE, MAP sebagai Kepala Seksi Pengelolaan Arsip Statis Unit Kerja Kantor Arsip dan Perpustakaan Kota Kupang/Pangkat/Golongan Ruang: Penata (III/c). Penggugat menerima objek sengketa pada tanggal 2 Februari 2009. Atas objek sengketa ini, Penggugat kemudian mengajukan keberatan pada tanggal 9 Februari 2009 akan tetapi tidak ditanggapi oleh Tergugat.

Pada Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah (CPNSD) tahun 2007, Pemerintah Kota Kupang membentuk struktur kepanitian melalui Surat Keputusan Walikota Kupang Nomor : BKD. 810/1443/II/2007 Tanggal 05 Desember 2007 Tentang Pembentukan Panitia Pengadaan CPNSD Kota Kupang TA 2007. Melalui surat keputusan ini, Penggugat ditunjuk sebagai Koordinator Entry Data untuk Tenaga Teknis dengan 3 (tiga) orang anggota.

Dalam menjalankan tugas sebagai Koordinator Entry Data untuk Tenaga Teknis, Penggugat dinyatakan melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Penetapan ini berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan Khusus tentang Masalah Penerimaan CPNSD Tahun Anggaran 2007 atas nama Santje Aprianti Sine, S.Sos pada BKD Kota Kupang Nomor: 76/Banwas/RHS/LHP/2008, tanggal 03 September 2008, yang mengakibatkan perekrutan CPNS tidak sesuai dengan formasi yang ditetapkan.

Melalui keterangan saksi yang dihadirkan oleh Penggugat maupun Tergugat, diketahui bahwa bidang ilmu yang dimiliki oleh Santje Aprianti Sine, S.Sos tidak sesuai dengan formasi CPNSD yang dibuka yaitu Sarjana Sosial Jurusan Sosiologi. Sedangkan Santje Aprianti Sine, S.Sos merupakan Sarjana Sosial Jurusan Administrasi Negara. Kesalahan formasi ini baru diketahui oleh panitia pada saat pemeriksaan berkas pengusulan untuk CPNSD.

Martinus Nuen Duha, BSC, Kasubdin Perencanaan Formasi Pegawai memeriksa kelengkapan CPNSD Nomor 0059 S1 Sosiologi atas nama Santje Aprianti Sine, S.Sos dan menemukan bahwa jurusan yang bersangkutan tidak sesuai dengan formasi yang dibuka. Setelah menemukan adanya kesalahan formasi, hal ini dikemudian dilaporkan oleh saksi kepada Kabid Perencanaan Formasi Pegawai dan dilanjutkan kepada Kepala BKD Kota Kupang.

Menyikapi hal tersebut, menurut keterangan saksi, Kepala BKD Kota Kupang menyatakan supaya berkas tetap diproses dan tidak perlu melapor kepada Walikota. Santje Aprianti Sine, S.Sos kemudian dipanggil dan diminta untuk mengundurkan diri oleh saksi. Namun yang bersangkutan menolak untuk melakukan pengunduran diri. Selanjutnya panitia tetap melakukan pengusulan terhadap Santje Aprianti Sine, S.Sos sebagai CPNSD.

Status kepegawaian Santje Aprianti Sine, S.Sos kemudian dibatalkan oleh Surat Kepala Kantor Regional X Badan Kepegawaian Nasional Denpasar Nomor: 0094/KR.X.25/V/2008 tanggal 05 Mei 2008 tentang Pembatalan NIP: 620060884 a.n Santje Aprianti Sine, S.Sos.

Berdasarkan surat keputusan BKN tersebut, Walikota Kupang mengeluarkan Surat Tugas Kepada Banwasda Kota Kupang Nomor: 703/BP.1/5-7/ST-KH/85/2008 tanggal 01 Agustus untuk melakukan pemeriksaan tentang proses penerimaan CPNSD Kota Kupang TA 2007. Banwas, telah berubah nama menjadi Inspektorat sejak Maret 2007, memeriksa Penggugat, Kepala BKD Kota Kupang, Kepala Bidang Pengembangan di BKD, Mohammad A. Djalil sebagai petugas loket pada saat penerimaan CPNSD Tahun Anggaran 2007 dan Santje Aprianti Sine, S.Sos.

Dari kesimpulan pemeriksaan, Penggugat kemudian dianggap lalai dalam melaksanakan tugas sebagai Koordinator Entry Data untuk Tenaga Teknis. Menurut keterangan saksi Bernadus Thomas Balukh, SH yang saat itu menjabat sebagai Sekretaris Inspektorat Kota Kupang, Penggugat bertanggung jawab untuk memeriksa berkas sebelum melakukan peng-entry-an data. Selain itu, menurut saksi, mengisi nomenklatur dan mengeluarkan nominatif merupakan tanggung jawab dari bagian entry data. Menurut saksi Marthinus Nuen Duha, BSC, *password* milik Penggugat diketahui sebagai *password* yang digunakan untuk meng-entry berkas milik Santhe Aprianti Sine, S.Sos. Bagaimanapun, *password* hanya dimiliki oleh petugas entry.

Berdasarkan temuan Inspektorat Kota Kupang di atas, Tergugat mengeluarkan objek sengketa. Penggugat dianggap melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

IV. Analisis

a. Pemaknaan Hakim TUN mengenai doktrin AUPB dan perkembangan dalam peraturan perundangan-undangan

Berdasarkan gugatan Penggugat, Majelis Hakim yang memimpin sidang dalam pertimbangan hukumnya, menyebutkan bahwa Tergugat terbukti melanggar peraturan perundang-undangan

dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) dalam menerbitkan Objek Sengketa. Dalam pertimbangan hukum, Majelis Hakim menyatakan bahwa:

Prosedural menjatuhkan hukuman disiplin berupa pembebasan dari jabatan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil:

Pasal 9

(1) Sebelum menjatuhkan hukuman disiplin, pejabat yang berwenang menghukum wajib memeriksa lebih dahulu Pegawai Negeri Sipil yang disangka melakukan pelanggaran disiplin itu;

(2) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan: b. Secara tertulis, apabila atas pertimbangan pejabat yang berwenang menghukum, pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan akan dapat mengakibatkan ia diajtuhi salah satu jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) dan ayat (4).

Penjelasan Pasal 9 ayat (2) huruf b

Pemeriksaan secara tertulis dibuat dalam bentuk berita acara, dapat digunakan setiap saat apabila diperlukan.

Pasal 10

Dalam melakukan pemeriksaan, pejabat yang berwenang menghukum dapat mendengar atau meminta keterangan dari orang lain apabila dipandang perlu.

Pasal 11

Pejabat yang berwenang menghukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d dapat memerintahkan pejabat bawahannya untuk memeriksa Pegawai Negeri Sipil yang disangka melakukan pelanggaran disiplin.

Atas pertimbangan hukum tersebut, Majelis Hakim berpendapat bahwa pejabat yang berwenang, dalam hal ini Tergugat atau pejabat di bawahnya wajib memeriksa Penggugat dan dibuatkan dalam bentuk berita acara pemeriksaan merupakan suatu prosedur yang wajib untuk dilakukan oleh Tergugat. Berdasarkan bukti T-3 dan Berita Acara Sidang tanggal 14 Juli 2009 bahwa Tim Pemeriksa telah meminta keterangan Penggugat tentang tugas dan tanggung jawab panitia seleksi CPNSD tahun 2007 bagian koordinator entry data tenaga teknis, hakim tidak menemukan berita acara pemeriksaan. Hal ini juga diakui secara langsung oleh saksi atas nama B. Th. Balukh, SH selaku Ketua Tim Pemeriksa.

Dalam pertimbangan hukum, Majelis Hakim menyatakan bahwa:

Berdasarkan fakta persidangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003, Majelis Hakim berpendapat Tergugat dalam mengeluarkan objek sengketa *a quo* terkait hukuman disiplin berupa pembebasan dari jabatan kepala seksi

Pengelolaan Arsip Statis tidak sesuai dengan prosedur yaitu tidak dilakukan pemeriksaan secara tertulis dalam bentuk Berita Acara Pemeriksaan.

Selain peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai alat uji, Majelis Hakim juga menggunakan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Dalam pertimbangan hukum, Majelis Hakim berpendapat bahwa:

Asas keterbukaan atau biasa disebut sebagai asas *fair play* yang pada umumnya dimasukan sebagai asas formal dalam pembentukan suatu keputusan tata usaha negara berarti agar pejabat tata usaha negara memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar dan adil, bahkan sekaligus berkesempatan memberikan suatu respon atau suatu informasi yang kurang jelas atau tidak benar, sehingga dapat memberikan kesempatan yang luas untuk menuntut kebenaran dan keadilan.

Menimbang, bahwa berdasarkan fakta hukum yang terungkap dalam persidangan, ternyata Pengugat diberhentikan dalam jabatan Kepala Seksi pengelolaan arsip Statis pada kantor Arsip dan Perpustakaan Kota Kupang berdasarkan laporan hasil pemeriksaan Badan Pengawas daerah Kota Kupang Nomor; 76/Banwas/RHS/LHP//2008 tanggal 3 September 2008 tentang Pemeriksaan Khusus menyangkut Masalah Penerimaan CPNSD Tahun Anggaran 2007 (*Vide* Bukti T-3) tanpa memberikan kesempatan kepada Penggugat untuk memberikan penjelasan. Oleh karena itu, tindakan hukum Tergugat dalam menerbitkan surat keputusan objek sengketa *a quo* telah bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik khususnya asas keterbukaan.

Sekalipun Majelis Hakim menyatakan ada pelanggaran hukum secara prosedural, pertimbangan hukum Majelis hakim dalam perkara *a quo* belum lengkap. Misalnya, Majelis Hakim melatitkan beberapa pengujian terhadap dalil Penggugat dimana Penggugat menyatakan bahwa Tergugat tidak menanggapi tanggapan Penggugat. Hal ini bertentangan dengan Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 yang menyatakan:

Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi salah satu jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) dan ayat (4), dapat mengajukan keberatan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari terhitung mulai tanggal ia menerima keputusan hukuman disiplin tersebut.

Juga Pasal 19 yang menyatakan:

Apabila ada keberatan dari Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin, maka pejabat yang berwenang menghukum yang bersangkutan wajib memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.

Tanggapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diberikan secara tertulis dan disampaikan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum yang bersangkutan dalam jangka waktu 3 (tiga) hari kerja terhitung mulai tanggal ia menerima surat keberatan itu.

Dimana kedua pasal tersebut termasuk dalam kategori prosedural. Sehingga seharusnya Majelis Hakim juga melakukan pengujian terhadap kedua pasal tersebut. Pendapat Majelis Hakim mengenai pelanggaran Asas Keterbukaan oleh Tergugat menyatakan bahwa:

...berdasarkan laporan hasil pemeriksaan Badan Pengawas daerah Kota Kupang Nomor; 76/Banwas/RHS/LHP//2008 tanggal 3 September 2008 tentang Pemeriksaan Khusus menyangkut Masalah Penerimaan CPNSD Tahun Anggaran 2007 (*Vide* Bukti T-3) tanpa memberikan kesempatan kepada Penggugat untuk memberikan penjelasan. Oleh karena itu, tindakan hukum Tergugat dalam menerbitkan surat keputusan objek sengketa *a quo* telah bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik khususnya asas keterbukaan.

Dalam Dokumen Penjelas Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), Pratiwi et all (2016)²⁶ menjelaskan indikator-indikator Asas Keterbukaan sebagai berikut: Pembuatan Keputusan TUN harus memperhatikan dan membuka diri terhadap hak masyarakat untuk menyampaikan aspirasi, memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan HAM, golongan dan rahasia negara; Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan. Ketersediaan informasi, dan kebebasan publikasi putusan yang sesuai dan konsisten dengan undang-undang, dan perjanjian; Keputusan TUN yang dibuat harus didasarkan pada aturan dan prosedur yang terbuka, dan jelas dalam setiap pengambilan kebijakan; Penjelasan terhadap isi keputusan dan pengaturan pendanaan; Pengaturan, dan pendelegasian pihak terkait yang jelas sesuai dengan tingkat kewenangan.

Dari penjelasan tersebut, satu-satunya unsur pelanggaran terhadap Asas Keterbukaan yang direkonstruksi oleh Majelis Hakim yaitu “...tanpa memberikan kesempatan kepada Penggugat untuk memberikan penjelasan ...”. Ini artinya sesudah dikeluarkannya surat hasil pemeriksaan oleh Badan Pengawas Kota Kupang, Penggugat seharusnya diberikan kesempatan untuk menjelaskan dan menanggapi hasil pemeriksaan sebelum dikeluarkannya keputusan tata usaha negara objek sengketa. Ini berbeda dengan Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 19 Peraturan

²⁶ Cekli Setya Pratiwi, dkk. *Penjelasan Hukum Asas-Asas Hukum Pemerintahan Yang Baik*. Judicial Sector Support Program. Hlm. 116.

Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 dimana tanggapan oleh penerima keputusan tata usaha diberikan sesudah keputusan dikeluarkan.

b. Pemahaman penyelenggara pemerintahan terkait pemaknaan AUPB, berikut perkembangan doktrin dan aturannya

Dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kupang Nomor: 5/G/2009/PTUN-KPG menyangkut Pekara Kepegawaian antara Margaritha Salean, SE.,MAP sebagai Penggugat melawan Walikota Kupang sebagai Tergugat, Penggugat mendalilkan bahwa Objek Sengketa yang diterbitkan oleh Tergugat yaitu Surat Keputusan Walikota Kupang Nomor: BKD. 862/046.a/B/I/2009 tentang menjatuhkan hukuman disiplin berupa Pembebasan dari Jabatan Saudari Margaritha Salean, SE, MAP sebagai Kepala Seksi Pengelolaan Arsip Statis Unit Kerja Kantor Arsip dan Perpustakaan Kota Kupang/Pangkat/Golongan Ruang: Penata (III/c), melanggar peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB).

Beberapa peraturan perundang-undangan yang diduga telah dilanggar oleh Tergugat yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Negara Yang Bersih, Bebas Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme; Pasal 13 ayat (1), Pasal 17 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor : 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor : 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian; Pasal 1 angka (9), Pasal 3 ayat (1), dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor : 100 Tahun 2000, yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor : 13 Tahun 2002, tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural; Peraturan Pemerintah Nomor : 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan Dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil; Peraturan Pemerintah Nomor : 9 Tahun 2003, tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil; Pasal 15 ayat (2), pasal 16, pasal 18, pasal 19, pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil; Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor : 23/SE/1980 tanggal 30 Oktober 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil; Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

Selain peraturan perundang-undangan, menurut Penggugat, beberapa asas di dalam AUPB yang diduga telah dilanggar oleh Tergugat yaitu Asas Kepastian Hukum, Asas Larangan Melakukan Diskriminasi dan Asas Tertib Penyelenggaraan Pemerintahan.

Dalam dalil gugatannya, Penggugat menyatakan bahwa bentuk pelanggaran terhadap Asas Kepastian Hukum adalah: “Keputusan Tergugat/Walikota Kupang tidak memberikan kepastian hukum terhadap karier dan prestasi Penggugat.”

Sedangkan Penggugat menyatakan pelanggaran terhadap Asas Larangan Melakukan Diskriminasi bahwa “Ketika Tergugat/Walikota Kupang memberhentikan Penggugat dari jabatan struktural dimana kegiatan penerimaan CPNS Kota Kupang TA 2007 terlaksana dalam suatu sistem kerja tim kepanitiaan berdasarkan Surat Keputusan Walikota Kupang Nomor: BKD.810/1443/II/2007 Tanggal 05 Desember 2007 tentang Pembentukan Panitia Pengadaan CPNSD Kota Kupang TA 2007, sehingga apabila dalam pelaksanaannya terjadi kesalahan/kekeliruan, maka itu merupakan tanggung jawab panitia bukan dibebankan kepada Penggugat semata.”

Sedangkan terhadap Asas Tertib Penyelenggaraan Pemerintahan, Penggugat menyatakan bahwa, “... Pembebasan Penggugat dari jabatan tanpa suatu alasan dan dasar hukum yang tepat dapat menimbulkan kekacauan administrasi kepegawaian negara akibat keputusan Tergugat/Walikota Kupang melalui praktek “*bongkar-pasang*”.

Terhadap dalil Penggugat dalam putusan *a quo*, terdapat beberapa catatan mengenai penggunaan AUPB sebagai dalil gugatan. Menurut Cekli Setya Pratiwi²⁷, Indikator Asas Kepastian Hukum antara lain Keputusan TUN harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang jelas, kuat dan tidak melanggar hukum. Artinya bahwa ketentuan dalam Keputusan TUN harus disusun dengan kata-kata yang jelas atau tidak multitafsir/ kabur. Keputusan TUN harus didasari atas kepatutan, bersifat ajek (konsisten) dan adil. Artinya bahwa suatu keputusan yang dikeluarkan oleh badan tata usaha negara harus mengandung kepastian dan tidak akan dicabut kembali. Termasuk dalam pengertian ini adalah suatu keputusan tidak boleh berlaku surut. Keputusan TUN merupakan perwujudan dari hak dan kewajiban yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Keputusan TUN ditujukan untuk menghormati hak-hak hukum warga Negara. Artinya bahwa Badan atau Pejabat TUN wajib menghormati hak yang telah diperoleh berdasarkan suatu keputusan pemerintah.

Dalam studi Hotma P. Sibuea²⁸, asas kepastian hukum memiliki dua macam aspek, yaitu aspek material dan aspek formal. Aspek material berkaitan dengan asas kepercayaan, sedangkan aspek formal berkenaan dengan cara merumuskan isi keputusan. Dalam kaitan ini, isi keputusan baik yang memberatkan ataupun yang menguntungkan harus dirumuskan

²⁷ Ibid., hlm. 115-116.

²⁸ Dr. Hotma P. Subuea, SH,., MH,., Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Erlangga. Jakarta. Hal. 159

dengan kata-kata yang jelas. Kejelasan isi keputusan sangat penting supaya setiap orang dapat mengetahui hak atau kewajibannya sehingga tidak lahir berbagai macam penafsiran.

Menurut Philipus M. Hadjon, dkk²⁹. Sisi formal dari asas kepastian hukum membawa serta bahwa ketetapan-ketetapan yang *memberatkan* dan *ketentuan-ketentuan* yang terkait dengan ketetapan-ketetapan yang *menguntungkan* (antara lain izin-izin) harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Asas kepastian hukum memberi hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki padanya.

Berdasarkan pengertian Asas Kepastian di atas, dalil Penggugat tentang pelanggaran terhadap Asas kepastian Hukum tidak termasuk di dalam salah satu indikator. Sebab Asas Kepastian Hukum yang dimaksud oleh Penggugat adalah kepastian terhadap karier dan prestasi Penggugat ke depan, bukan hak-hak maupun kewajiban yang telah Penggugat peroleh berdasarkan hukum.

Ini menjelaskan bahwa Penggugat dalam kapasitasnya sebagai Apratur Sipil Negara belum memahami secara utuh mengenai Asas Kepastian Hukum. Padahal, berdasarkan fakta persidangan, diketahui bahwa Penggugat pernah menjabat sebagai Kasubag Pembinaan Pegawai pada BKD Kota Kupang Pangkat/ Golongan ruang Penata (III/c) berdasarkan Keputusan Walikota Kupang Nomor: BKD. 823/314/III/2007 tanggal 24 Maret 2007.

Dalam dalil Penggugat yang menyatakan bahwa Tergugat diduga melanggar Asas Larangan Diskriminasi, Penggugat menyoroiti sikap Tergugat yang seakan-akan membebaskan tanggung-jawab hanya pada Penggugat seorang tanpa memperhatikan kesalahan-kesalahan yang diduga dilakukan oleh kepanitiaan lainnya. Melalui fakta persidangan diketahui bahwa kesalahan formasi yang terjadi atas nama Santje Apriani Sine, S.Sos tidak hanya menjadi tanggung jawab Penggugat. Hal ini disebabkan, berkas yang masuk melalui petugas loket akan diperiksa terlebih dahulu sebelum diberikan kepada bagian entry. Petugas loket yang menerima berkas Santje Apriani Sine S.Sos diketahui bernama Mohammad A. Djalil dan juga menerima hukuman dari Pemerintah Kota Kupang sekalipun tidak diketahui jenis hukuman secara pasti, oleh karena kasus yang sama dengan Penggugat namun tidak melakukan gugatan. Penggugat sendiri bertanggung jawab sebagai Koordianator Teknis Data Entry, terlebih lagi *password* Penggugat tercatat sebagai *password* yang digunakan untuk mengentry berkas Santje Apriani Sine S.Sos. Selain itu, kesalahan formasi yang terjadi, pada akhirnya diketahui oleh Martinus Nuen Duha, BSC, Kepala Sub Bidang Perencanaan Formasi Pegawai di BKD Kota Kupang. Hal ini diakui oleh yang bersangkutan sendiri ketika menjadi saksi pada

²⁹ Philipus M. Hajdon, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Gajah Mada University Press. Hal. 275.

perkara *a quo*. Dari seluruh fakta persidangan ini, jelas bahwa tanggung jawab sudah seharusnya tidak dibebankan pada Penggugat sendiri.

Dalam penelitian *restatement*³⁰, Asas Non Diskriminasi, sedikit berbeda dengan dalil Penggugat yang menyebut Asas Larangan Diskriminasi, memiliki indikator sebagai berikut: Keputusan TUN harus dibuat dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif; Penyelenggara Pemerintahan harus dapat memberikan pelayanan yang adil karena mendapatkan perlakuan yang adil merupakan hak setiap warganegara berhak memperoleh pelayanan yang adil; Keputusan TUN harus memberikan kedudukan yang sama kepada setiap warga Negara di hadapan hukum dan pemerintahan; Keputusan TUN harus didasarkan pada dalam hal-hal yang sama atau keadaan-keadaan yang sama harus diperlakukan dengan sama pula; dan, Penyelenggara pemerintahan harus menjamin adanya persamaan hak baik itu sipil, politik, ekonomi, hukum, dan budaya.

Indikator-indikator tadi menjelaskan bahwa Objek Sengketa yang dikeluarkan oleh Tergugat sudah seharusnya didasarkan pada hal-hal yang sama atau keadaan-keadaan yang sama harus diperlakukan dengan sama pula. Artinya, dalam penerbitan objek sengketa, pertimbangan-pertimbangan yang diujikan kepada Penggugat, harus diujikan pula kepada setiap bagian kepanitiaan yang bertanggungjawab.

Untuk Asas Tertib Penyelenggaraan yang didalilkan oleh Penggugat, memuat unsur-unsur:

- Pembebasan Penggugat dari jabatan tanpa suatu alasan dan dasar hukum yang tepat
- kekacauan administrasi kepegawaian negara akibat keputusan Tergugat/Walikota Kupang
- Praktek "*bongkar-pasang*".

Asas Tertib Penyelenggaran Negara, bukan Asas Tertib Penyelenggaraan Pemerintahan, memiliki indikator sebagai berikut: Penyelenggaraan Pemerintahan harus dibangun/dikendalikan berdasarkan pada prinsip keteraturan, keserasian, dan keseimbangan,dan; Penyelenggara Pemerintahan harus melakukan langkah-langkah progresif, terencana dan tolok ukur pencapaian yang jelas untuk menjamin pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang menyangkut hajat hidup orang banyak. ³¹

Secara garis besar, unsur Asas Tertib Penyelenggaraan Pemerintahan yang didalilkan oleh Penggugat telah sesuai dengan indikator-indikator yang ditetapkan dalam dokumen penjas.

³⁰ Cekli Setya Pratiwi,dkk. *Penjelasan Hukum Asas-Asas Hukum Pemerintahan Yang Baik*. Judicial Sector Support Program. Hlm. 117

³¹ Ibid. Hlm. 118.

Namun di sisi lain terlihat bahwa dalil yang disusun oleh Penggugat menyatakan bahwa Tergugat melanggar beberapa peraturan-perundang-undangan tanpa memberikan alasan mengapa Tergugat melanggar peraturan perundang-undangan tersebut.

Hal yang sama dengan dalil pelanggaran terhadap AUPB, Penggugat tidak menyusun pelanggaran terhadap dalil dengan cermat dan sistematis. Penggugat langsung pada kesimpulan akhir, pelanggaran yang dilakukan oleh Tergugat. Sehingga sulit untuk menyatakan apakah AUPB yang didalilkan oleh Penggugat telah sesuai dengan indikator sebagaimana terlihat dalam dokumen penjelas. Begitu juga unsur terakhir dari Asas Tertib Penyelenggaraan Pemerintahan yang mengenai 'praktek bongkar-pasang'. Penggugat tidak menjelaskan apa yang telah dilakukan oleh Tergugat sehingga dinilai telah melakukan 'praktek bongkar pasang'.

Ketika akan mengonfirmasi beberapa hal yang tidak dijelaskan oleh Penggugat dalam dalil gugatannya, tidak mudah menjumpai Penggugat yang saat ini menjabat sebagai Sekretaris BKD Kota Kupang. Penggugat menyatakan bahwa dirinya membutuhkan izin dari atasan untuk dapat diwawancarai. Di lain kesempatan, beberapa kali berupaya menemui Penggugat, petugas loket menyatakan bahwa Penggugat tidak berada di tempat.

Belajar dari realitas di atas, nampak bahwa pemahaman aparat pemerintahan dalam soal AUPB masih belum banyak perubahan, sekalipun AUPB sendiri telah menjadi norma dalam sejumlah peraturan perundang-undangan. Ini memperlihatkan bahwa tidaklah otomatis memberikan pembelajaran baru atas kasus-kasus hukum yang sedang dihadapi di PTUN dengan perkembangan peraturan perundang-undangan.

c. Dinamika aktor dan faktor di balik putusan

Kota Kupang merupakan ibukota provinsi Nusa Tenggara Timur yang terletak di Pulau Timor bagian Barat. Menurut data BPS Kota Kupang, kota yang memiliki luas 180,27 km² ini memiliki penduduk sebanyak 378.425 jiwa³² di tahun 2013 yang tersebar di 6 (enam) kecamatan. Dari jumlah penduduk tersebut, 7.163 jiwa merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS)³³ (2013).

Berbicara mengenai PNS atau meminjam istilah Migdal dalam Sylvia 'imaji-imaji negara', bagi penduduk Kota Kupang seperti pada umumnya di wilayah lain di NTT, merupakan suatu pekerjaan yang begitu populer yang dianggap mampu menaikkan harga diri atau status sosial di

³² <https://kupangkota.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/17>, diakses pada 8 Januari 2017

³³ <https://kupangkota.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/17>, diakses pada 8 Januari 2017

dalam masyarakat. Sylvia Tidey menulisnya dengan³⁴: “Kehadiran negara secara fisik sangat menonjol di Kota Kupang dan ‘imaji-imaji negara’ (Migdal 2001) menembus bahkan sampai pada aspek yang paling intim dari kehidupan sosial, seperti dalam lamaran pernikahan.”

Tingginya status sosial yang naik dengan menjadi seorang PNS, membuat banyak orangtua menginginkan anaknya atau keluarganya yang lain bekerja di lembaga pemerintahan sekalipun dengan status honor. Bersamaan dengan jalannya waktu, kelompok keluarga ini akan membentuk sebuah kelompok baru yang sangat berguna dalam berbagai sistem loby di pemerintahan. Sylva menulisnya³⁵, “... Sejalan dengan Harris-White saya berpendapat bahwa negara di tingkat lokal merupakan sumber penting akumulasi sumber daya di kota menengah Kupang. Mirip dengan Vel, lalu menunjukkan bahwa penguasaan sumber daya negara memungkinkan lahirnya sebuah “kelas politik”. Karena itu, stratifikasi sosial di Kupang, seperti di Sumba, lebih baik dijelaskan dengan melihat akses ke negara di tingkat lokal daripada melihat segmentasi etnik, bahkan ironisnya lebih lagi setelah pelaksanaan otonomi daerah yang diilhami oleh neoliberalisme.”

Sekalipun Sylvia memilih untuk mengesampingkan segmentasi etnik dengan melihat akses ke negara, tetapi menjadi penting untuk tetap melihat akses ke negara didasari oleh pertamanya kedekatan etnik, agama dan kesamaan ‘visi’ politik sebagai akibat sistem kekeluargaan yang sangat kuat. Hal ini dapat dilihat jelas dari beberapa arisan keluarga yang hingga saat ini masih terus dijalankan oleh berbagai etnis yang hidup di Kota Kupang. Dimana kelompok-kelompok ini nantinya akan menjadi basis politik pada pemilihan legislatif maupun kepala daerah. Penjelasan Rudi Rohi mampu memberi sedikit gambaran untuk ini. Sekalipun Rudi menggambarkan patronase pada pemilihan legislatif, namun hal ini tidak jauh berbeda dengan patronase yang terjadi pada pilkada yang umumnya terjadi di wilayah NTT, termasuk Kota Kupang sebab penelitian yang dilakukan oleh Rudi pada wilayah dapil NTT II, dimana Kota Kupang termasuk di dalamnya.

“Para calon membangun tim dengan merangkul anggota keluarga, saudara, teman, dan rekan terpercaya, dan meminta mereka memobilisasi hubungan dari masing-masing mereka guna memperluas tim dan pemilih. Satu ciri khas tim di NTT ini adalah perang penting yang dimainkan ikatan keluarga dan kekerabatan sebagai fondasi bagi seluruh bangunan tim.”³⁶

Kebiasaan PNS dalam berpolitik juga dijelaskan oleh John Tuba Helan, Dosen Tata Usaha Negara di Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana Kupang. Kegiatan berpolitik oleh PNS

³⁴ Sylvia Tidey, *In Search on Middle Indonesia: Sebuah Kota Yang Terbelah: Perkembangan dari Segementasi Berbasis Etnik ke Berbasis Kelas di Kupang*, KITLV-Jakarta dan Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2016, hal. 126.

³⁵ Ibid, hal. 119.

³⁶ Rudi Rohi, *Nusa Tenggara Timur: Politik Patronase, Klientielisme dan Pembajakan Kepercayaan Sosial*, PolGov, Yogyakarta, 2015, hal. 463.

ini juga yang menyebabkan penerapan AUPB tidak berjalan dengan baik.³⁷ “Sehingga asas itu diabaikan di dalam pengambilan keputusan. Iya sering istilahnya politisasi birokrasi. Jadi aturan kita melarang untuk seorang pegawai negeri sipil terlibat dalam kegiatan politik. Tetapi di dalam prakteknya mereka juga dilibatkan di dalam politik. Sehingga konsekuensinya, calon pemimpin dari kubu yang mereka dukung itu kalah, hasilnya mereka itu biasanya *dinonjobkan* atau dimutasikan pada jabatan-jabatan yang tidak terlalu penting. Itu yang kelirunya di situ. Balas jasa dan balas dendam.”

Putusan PTUN Kupang Nomor 5/G/2009/PTUN. KPG melibatkan Margaritha Salean dan Walikota Kupang saat itu Daniel Adoe dapat dijadikan salah satu contoh konflik politik ditubuh birokrasi. Sekalipun kedua belah pihak tidak mengakui hal tersebut.

Pemilihan Kepala daerah Kota Kupang Tahun 2007 diikuti oleh 5 pasangan calon. Kelima pasangan tersebut yaitu Jefri Riwu Kore-Johanes Dae, Jonas Salean-Alex Ena, Daniel Adoe-Daniel Hurek, Al Foenay-Andreas Agas, dan Djidon de Haan dan Anton Bele. Dari kelima pasangan calon yang ada, pasangan Daniel Adoe-Daniel Hurek dan Jonas Salean-Alex Ena merupakan pasangan calon yang paling disorot oleh karena konflik politik pada masa sebelumnya. Pilkada ini kemudian dimenangkan oleh Pasangan Daniel Adoe-Daniel Hurek.

Di zaman kepemimpinan S.K. Lerik, Daniel Adoe pernah menjadi Wakil Walikota pada tahun 2002-2007. Di periode yang sama, Jonas Salean menjadi Sekretaris Daerah Kota Kupang. Beberapa surat kabar mengabarkan buruknya hubungan yang dimiliki oleh S.K. Lerik dan Daniel Adoe. Sebaliknya, S.K. Lerik memiliki hubungan yang begitu baik dengan Jonas Salean. Sebuah media online menulis dengan jelas bagaimana konflik antara keduanya³⁸. “Karena selalu dipinggirkan oleh Walikota SK Lerik, Adoe yang sebelum ini menjabat Wakil Walikota Kupang mendapat tempat istimewa di hati warga Kota.”

Hal ini menjadi menarik ketika mengetahui bahwa, Margaritha Salean merupakan adik kandung Jonas Salean. Hal ini berdasarkan penuturan seorang PNS di lingkungan Pemkot Kupang. Untuk membuktikan adanya konflik politik yang melatarbelakangi perkara TUN Kepegawaian yang melibatkan Margaritha Salean dan Daniel Adoe, dalam proses penelitian menemui kedua belah pihak, baik Penggugat maupun Tergugat. Sekalipun disadari bahwa berbicara mengenai politik di kalangan birokrasi Kota Kupang menjadi sensitif, terlebih menjelang Pemilihan Kepala Daerah Kota Kupang pada tanggal 15 Februari 2017. Mengenai hal ini, Wakil Walikota 2007-2012, Daniel Hurek. Saat ini yang bersangkutan merupakan anggota DPRD Kota Kupang dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), salah satu partai pengusung pasangan *incumbent* Jonas Salean (Walikota Kupang 2012-2017) - Niko Frans, dalam wawancara terkait hal ini, beliau menyatakan bahwa, “Pembebasan tugas terhadap

³⁷ Wawancara, 23 Juni 2016

³⁸ http://kabartt.blogspot.co.id/2007_05_20_archive.html, diakses pada 8 Januari 2017

Saudara Margaritha Salean merupakan murni karena kesalahan yang dilakukan berdasarkan temuan Banwas. Bukan karena persoalan politik.”³⁹

Sedangkan menyangkut latar belakang Margaritha Salean, beliau mengungkapkan bahwa, “Keinginan untuk menggugat akan datang kepada siapa saja yang merasa haknya diganggu. Apalagi, dia (Margaritha) bergelar *master*. Semakin tinggi tingkat pendidikan, biasanya memberi keberanian kepada seseorang.”⁴⁰

Selanjutnya, penelitian diupayakan untuk mewawancarai Margaritha Salean dan Mohammad Djalil. Pertimbangannya, menurut keterangan saksi Bernadus Thomas Balukh, SH, dan Martinus Nuen Duha, BSC selain Penggugat, Mohammad A. Djalil, S.Sos, dan Cristofel D. Bada (Kepala BKD Kota Kupang saat itu) adalah pihak-pihak yang juga dijatuhi hukuman terkait dengan pemeriksaan Banwas. Cristofel D. Bada sendiri telah memasuki masa pensiun sejak 1 September 2008. Oleh karena itu, dua orang pertama merupakan pihak yang memiliki dampak paling besar dalam hukuman yang diberikan. Sebab keduanya masih memiliki karir yang jauh lebih lama dibandingkan dengan Cristofel D. Bada yang akan memasuki masa pensiun. Pertanyaan selanjutnya, mengapa Margaritha Salean sendiri yang mengajukan gugatan, sedangkan Mohammad A. Djalil tidak?

Langkah pertama adalah menemui Margaritha Salean yang saat ini menjabat sebagai Sekretaris BKD Kota Kupang di tempat kerjanya. Saat pertama kali ditemui, yang bersangkutan berjanji akan menghubungi segera setelah mendapat izin dari atasan. Sekalipun tujuan surat ditujukan kepada yang bersangkutan secara pribadi, bukan sebagai Sekretaris BKD Kota Kupang. Namun setelah menunggu beberapa hari, sama sekali tidak mendapatkan khabar. Oleh sebab itu, diupayakan untuk mendatangi kantor yang bersangkutan. Namun hingga saat laporan penelitian ini disusun, namun belum bisa ditemui.

Penelitian dilanjutkan dengan mewawancarai Mohammad A. Djalil yang saat ini menjabat sebagai Lurah Airmata, salah satu kelurahan yang berada di dalam wilayah administrasi Kecamatan Kota Lama. Dalam pernyataannya, Mohammad A. Djalil mengakui bahwa dirinya tidak mengetahui pasti mengenai perkara TUN Kepegawaian yang melibatkan Margaritha Salean dan Walikota Kupang pada saat itu. Yang bersangkutan hanya mengetahui persoalan ini melalui pembicaraan sesama rekan kerjanya di kantor. Oleh karenanya, yang bersangkutan menolak untuk memberi keterangan lebih jauh. Mohammad A. Djalil juga menolak untuk mengakui bahwa yang bersangkutan pernah diperiksa dan menerima hukuman terkait pemeriksaan Banwas. Hal ini bertentangan dengan keterangan saksi Bernadus Thomas

³⁹ Wawancara, Selasa 10 Januari 2017.

⁴⁰ Wawancara, Selasa 10 Januari 2017.

Balukh, SH yang menyatakan bahwa Mohammad A. Djalil diperiksa oleh Frans Deto. Sekalipun begitu, Mohammad A. Djalil mengakui bahwa ketika penerimaan CPNSD tahun 2007, dirinya bertugas sebagai petugas loket.

Dalam proses penelitian, telah pula berupaya menemui sejumlah PNS Kota Kupang, misalnya pegawai berinisial R dan T (anonim). Keduanya mengaku mengetahui betul persoalan yang melibatkan Margaritha Salean dan Walikota Kupang saat itu, namun tidak berkenan komunikasi untuk penelitian ini dipublikasikan.

Kuasa Hukum Tergugat, Eliazar Ludjipau, menjelaskan⁴¹, “... konsolidasi Pilkada melibatkan Konsolidasi Organisasi, Konsolidasi Norma, dan Konsolidasi Keuangan. Konsolidasi Organisasi yang pada umumnya mengalami ketimpangan karena berdasarkan pada teritorial (etnis) dan genealogis. Setiap orang melamar untuk menjadi PNS, bukan menjadi pejabat. Oleh karena itu, kepala daerah memiliki hak prerogatif menempatkan seseorang pada posisi apapun. Namun sistem penilaiannya sangat subjektif. Sehingga prinsip *right men in the right place* tidak dapat dijalankan dengan baik.”

Pembelajaran penting dari kasus kepegawaian dari Kupang ini adalah, perdebatan soal AUPB di lingkungan pemerintahan sendiri pada umumnya belum menunjukkan adanya banyak perubahan, masih kuatnya patronase politik melahirkan potensi kesewenang-wenangan. Sekalipun demikian, kenyataannya para penyelenggara pemerintahan pun mengetahui dan sadar akan hal tersebut, namun belum bisa melakukan perubahan signifikan.

2. Kasus PLTU Batang

Bermula dari sengketa pertanahan terkait dengan perkara pembebasan tanah pembangunan PLTU Batang. Dalam sengketa tersebut, yang menjadi objek gugatan ke PTUN adalah Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor: 590/35 Tahun 2015 tentang penunjukan Unit Induk Pembangunan VIII PT. PLN (Persero) untuk melakukan pembebasan tanah menggunakan Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum. Keputusan *a quo* kemudian diajukan gugatan ke PTUN oleh warga yang menolak melepas tanahnya untuk dijadikan lahan pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU).

Proyek PLTU Batang, atau dikenal dengan *Central Java Power Plan* (CJPP), adalah megaprojek menggunakan skema *Public Privat Partnership* (PPP) antara PT. PLN (Persero) dan PT. Bhimasena Power Indonesia dengan nilai investasi mencapai Rp. 40 triliun dan

⁴¹ Wawancara, 16 Januari 2017

mempunyai lahan seluas 226 hektar. Rencana pembangunan dimulai dengan adanya perjanjian jual beli tenaga listrik (*power purchase agreement*) antara kedua perusahaan tersebut yang ditandatangani pada 6 Oktober 2011. Dalam perjanjian tersebut, pembebasan tanah dan pembangunan PLTU berkapasitas 2 x 1.000 MW ini rencananya mulai dilaksanakan pada 2012 oleh PT. Bhimasena Power Indonesia, dan ditargetkan selesai pada 2016.

Menindaklanjuti rencana pembangunan tersebut, pada 6 Agustus 2012 Pemerintah Kab. Batang menerbitkan Surat Keputusan Bupati Batang No. 460/06/2012 tentang pemberian izin lokasi pembangunan PLTU kepada PT. Bhimasena Power Indonesia dengan tanah seluas 226 hektar di Desa Ujungnegoro dan Desa Karanggeneng, Kecamatan Kandeman, dan Desa Pnowareng, Kecamatan tulis.

Pembebasan tanah yang dilakukan oleh PT. Bhimasena Power Indonesia pada kenyataannya mendapatkan penolakan dari masyarakat terkena dampak. Penolakan masyarakat tersebut mengakibatkan PT. Bhimasena Power Indonesia mengalami kendala pembebasan lahan sehingga mengakibatkan rencana pembangunan PLTU mundur sampai empat tahun, yakni tahun 2015, dan masih menyisakan 125.146 m² luas tanah yang masih belum dibebaskan.

Gubernur Jawa Tengah akhirnya mengeluarkan Keputusan *a quo* yang diberikan kepada Unit Induk Pembangunan VIII PT. PLN (Persero) untuk melakukan pembebasan tanah menggunakan Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 Undang-undang No. 2 Tahun 2012, pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib diselenggarakan oleh pemerintah. Atas dasar penetapan tersebut pembebasan tanah diberikan kepada PT. PLN (Persero) sebagai representasi dari pihak pemerintah. Pasal 16 dan Pasal 19 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012 juga mensyaratkan adanya konsultasi publik untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak, yang dalam perkara ini adalah Penggugat.

Dalam dalil gugatannya, Penggugat berpendapat bahwa penetapan dalam Keputusan *a quo* telah mengabaikan hak Penggugat sebagai Pihak yang Berhak dalam memberikan persetujuan dan tidak dilibatkan secara aspiratif dan akomodatif dalam setiap tahapan rencana pengadaan tanah. Tindakan ini dianggap oleh Penggugat telah melanggar AUPB, yakni:

Asas Kepastian Hukum

“Bahwa dalam penerbitan penetapan lokasi pengadaan sisa lahan 125,146 m² Pembangunan PLTU Batang tidak mengutamakan keadilan dalam pengambilan suatu kebijakan penerbitan keputusan *a quo* dan mengabaikan hak Penggugat sebagai Pihak yang Berhak dalam memberikan persetujuan.”

Asas Kepentingan Umum

“Bahwa dalam penerbitan penetapan lokasi pengadaan sisa lahan 125,146 m² Pembangunan PLTU Batang, Penggugat selaku Pihak yang Berhak tidak dilibatkan secara aspiratif dan akomodatif dalam setiap tahapan rencana pengadaan tanah tersebut.”

Asas Keterbukaan

“Bahwa dalam penerbitan penetapan lokasi pengadaan sisa lahan 125,146 m² Pembangunan PLTU Batang, Tergugat mengabaikan perlindungan atas hak asasi Penggugat selaku pemilik tanah yang akan digunakan untuk pembangunan tersebut.”

Penggugat juga mendalilkan bahwa adanya amandemen Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik (*Power Purchase Agreement*) pada 16 Februari 2015 yang salah satu ketentuannya mengatur mengenai “kewajiban PLN mengadakan tanah dengan usaha terbaiknya sesuai dengan Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum” adalah akal-akalan untuk menyiasati pembebasan tanah. Sesuai dengan Perjanjian Jual Beli pada tahun 2011, seharusnya pengadaan tanah diselenggarakan oleh pihak swasta, yaitu PT. Bhimasena Power Indonesia, sedangkan PT. PLN (Persero) hanya sebagai pembeli tenaga listrik yang dihasilkan oleh perusahaan tersebut.

Terhadap sengketa itu, PTUN Semarang dalam Putusan No. 049/G/2015/PTUN.Smg menolak gugatan Para Penggugat dan memenangkan pihak Tergugat (Gubernur Jawa Tengah dan PT. PLN). Para Penggugat kemudian mengajukan kasasi. Namun, Mahkamah Agung dalam Putusan No. 02 K/TUN/2016 menyatakan permohonan kasasi Pemohon (Penggugat) tidak dapat diterima karena telah melampaui tenggang waktu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 46 ayat (1) UU Mahkamah Agung, yaitu 14 hari setelah putusan diberitahukan kepada pemohon. Pemberitahuan isi putusan yang dimohonkan kasasi *in casu* disampaikan pada tanggal 5 Oktober 2015 Sedangkan permohonan kasasi diterima oleh Kepaniteraan PTUN Semarang pada tanggal 22 Oktober 2015.

Dalam pertimbangan hukumnya, majelis hakim PTUN Semarang menyatakan bahwa keputusan *a quo* yang digugat tidak melanggar ketentuan Undang-undang No. 2 Tahun 2012 dan tidak ditemukan adanya pelanggaran AUPB. Bahwa pelimpahan pengadaan tanah yang diberikan kepada PT. PLN (Persero) tidak melanggar prosedur dan tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Majelis Hakim juga menolak telah terjadi manipulasi dalam amandemen Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik antara PT. Bhimasena energi dan PT. PLN (Persero) tertanggal 16 Februari 2015. Menurut Majelis, Perjanjian tersebut merupakan ranah hukum yang terpisah dari Keputusan *a quo*.

Mengenai sengketa pertanahan, Hakim Dyah Widiastuti berpendapat bahwa hukum pertanahan memiliki aturan yang rigid, dalam artian detail dan jelas. Sehingga penyelenggara negara sebenarnya hanya tinggal mengaplikasikan, tanpa perlu menggunakan AUPB. Hakim pun cenderung hanya memeriksa kesesuaian atau pemenuhan prosedur dan syarat-syarat pelimpahan hak atas tanah. Oleh karena itu, pertimbangan AUPB seringkali diabaikan dalam perkara pertanahan.

Pernyataan Hakim Dyah Widianingsih tersebut mengindikasikan bahwa unsur prosedural dalam perkara pertanahan lebih diutamakan daripada AUPB. Apalagi Undang-undang No. 2 Tahun 2012 telah menormatiskan asas kepentingan umum untuk pembangunan. Dalam sudut pandang negara, tentu pembangunan PLTU Batang lebih bernilai dan lebih memenuhi “asas kepentingan umum” daripada faktor lingkungan dan sawah produktif yang menjadi penghidupan masyarakat terkena dampak.

3. Kasus Perizinan Industri Semen PT. Sahabat Mulia Sakti di Kabupaten Pati

Pada 8 Desember 2014 Bupati Pati menerbitkan Surat Keputusan No. 660.14/4767 Tahun 2014 berupa izin lingkungan pembangunan pabrik semen serta penambangan untuk PT. Sahabat Mulia Sakti (selanjutnya disebut PT. SMS) di Kecamatan Kayen dan Kecamatan Tambakromo, Kabupaten Pati, Provinsi Jawa Tengah. Rencananya pabrik semen yang akan didirikan mencakup empat desa di Kecamatan Tambakromo, yakni Desa Mojomulyo, Desa Tambakromo, Desa Larangan, Desa Karangawen, dengan luas lahan 180 Ha. Sedangkan wilayah penambangan batu gamping seluas 2000 Ha di Kecamatan Tambakromo dan Kayen dan untuk penambangan batu lempung seluas 663 Ha di wilayah Kecamatan Tambakromo.

Selama proses penilaian Amdal pembangunan pabrik dan penambangan semen sampai keluarnya Surat Keputusan *A-quo* telah terjadi pro-kontra antara Pemerintah Kabupaten Pati dan warga yang menolak pembangunan pabrik semen. Penolakan warga atas pembangunan pabrik semen bahkan terjadi sejak awal 2011, saat dilakukannya pemetaan rencana lokasi pembangunan pabrik dan penambangan semen oleh Pemkab Pati dan PT. SMS. Adapun sebab penolakan tersebut didasarkan pada kekhawatiran warga akan rusak dan tercemarnya Kawasan Bentang Alam Karst Sukolilo (KBAK Sukolilo) yang menjadi lokasi rencana pembangunan pabrik dan penambangan semen.

Bentang Alam Kawasan Karst Sukolilo sendiri adalah daerah yang kaya dengan bahan galian tambang—terutama batu gamping dan batu lempung yang notabene adalah bahan dasar pembuatan semen. Kekayaan alam ini mengakibatkan daerah Pegunungan Kendeng Utara selalu menjadi incaran ekspansi industri semen di wilayah Jawa Tengah. Namun, segala bentuk rencana dan aktivitas penambangan perlu diperhatikan dengan sangat hati-hati

mengingat kawasan karst merupakan daerah imbuhan dan serapan air yang berguna bagi kelangsungan hidup ekosistem di sekitar kawasan karst. Atau, dengan kata lain, dalam rezim izin lingkungan pertimbangan atas aspek sosial dan ekologi memiliki kepentingan yang lebih tinggi daripada sekedar aspek ekonomi belaka.

Warga Pati yang mengajukan gugatan izin lingkungan tersebut menyatakan bahwa Keputusan *A-quo* pada saat diterbitkan tidak dikomunikasikan dengan baik kepada warga yang menolak pembangunan pabrik semen. Padahal, sidang Amdal yang dilakukan PT. SMS di Hotel Pati pada 3 September 2014 belum menemukan titik temu. Salah satu pakar yang hadir dalam sidang tersebut menilai bahwa Amdal belum layak disidangkan. Para Penggugat menilai bahwa penerbitan izin lingkungan yang didasarkan pada dokumen Amdal tersebut hanya menggunakan peraturan yang sempit karena tidak mengakomodasi hak-hak masyarakat yang menolak pendirian pabrik semen.

Faktanya, di kemudian hari, Keputusan *a quo* baru diketahui oleh Para Penggugat pada 10 Februari 2015 setelah warga melakukan akses informasi terhadap Keputusan di Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Kabupaten Pati. Dengan demikian pengajuan gugatan tertanggal 4 Maret 2015 terhadap keputusan *a quo* masih dalam tenggang waktu 90 hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya KTUN, sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *jo.* UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun Tahun 1986. Para Penggugat pun telah mengajukan Surat Pernyataan Keberatan atas Keputusan *A-quo* kepada Bupati Pati pada 18 Februari 2015.

Dalam alasan gugatannya, Para Penggugat mendalilkan bahwa keputusan *a quo* bertentangan dengan AUPB, yaitu: asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas kecermatan, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

Atas perkara tersebut, majelis hakim PTUN Semarang melalui Putusan Nomor: 015/G/2015/PTUN-Smg yang dibacakan pada 17 November 2015, menyatakan:

1. *Mengabulkan gugatan Para Penggugat seluruhnya;*
2. *Menyatakan batal Keputusan Bupati Pati Nomor: 660.1/4767 Tahun 2014 tertanggal 8 Desember 2014 tentang izin Lingkungan Pembangunan Pabrik Semen serta Penambangan Batugamping dan Batulempung di Kabupaten Pati oleh PT. Sahabat Mulia Sakti;*
3. *Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Keputusan Bupati Pati Nomor: 660.1/4767 Tahun 2014 tertanggal 8 Desember 2014 tentang izin Lingkungan*

Pembangunan Pabrik Semen serta Penambangan Batugamping dan Batulempung di Kabupaten Pati oleh PT. Sahabat Mulia Sakti;

4. *Membebaskan kepada Tergugat dan Tergugat Intervensi II untuk membayar biaya perkara dalam sengketa ini sebesar Rp. 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah)*

Dalam putusan tersebut, majelis hakim PTUN Semarang dalam pertimbangan hukumnya menggunakan AUPB sebagai batu uji keputusan, yang menyatakan:

*“Menimbang, bahwa dengan adanya 67% responden menolak rencana pembangunan pabrik tersebut, dan 79% yang menyatakan kegiatan dengan pembebasan lahan tidak perlu dilanjutkan dengan alasan bahwa mereka tidak mau kehilangan lahannya, maka keadaan yang demikian dapat diindikasikan tidak maksimalnya pelaksanaan konsultasi publik dan kurang adanya keterbukaan serta komunikasi yang intensif antara masyarakat sekitar dengan pihak Tergugat maupun Pemrakarsa (Tergugat II Intervensi), mengingat persentase angka penolakan tersebut adalah sangat signifikan dan sejauh ini tidak terdapat parameter adanya penurunan responden yang menolak pembangunan pabrik dimaksud, dan ketika keterlibatan masyarakat dalam konsultasi publik diartikan bukan untuk mengambil keputusan tetapi sifatnya konsultatif tanpa mempertimbangkan aspek lainnya, maka tindakan dimaksud tidak mencerminkan **Asas Perlindungan atas Pandangan Atau Cara Hidup Pribadi** di mana asas ini menghendaki pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi dan tentunya hak kehidupan pribadi setiap warga negara, hal mana adalah sebagai konsekuensi dari hakikat utama keterlibatan masyarakat dalam penyusunan dokumen Amdal adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat itu sendiri.”*

Para Tergugat kemudian mengajukan banding atas putusan PTUN Semarang tersebut masing-masing pada 24 dan 27 November 2015. Berbeda dengan Putusan PTUN Semarang, Majelis Banding PTTUN Surabaya melalui Putusan Nomor: 79/B/2016/PT.TUN-Sby yang diucapkan pada 1 Juli 2016, menyatakan bahwa:

1. *Menerima permohonan banding dari Tergugat / Pembanding I dan Tergugat II Intervensi / Pembanding II;*
2. *Membatalkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 015/G/2015/PTUN.Smg, tanggal 17 November 2015 yang dimohonkan banding;*
3. *Menolak gugatan Para Penggugat / Terbanding untuk seluruhnya;*
4. *Menghukum Para Penggugat / Terbanding untuk membayar biaya perkara pada dua tingkat peradilan yang untuk tingkat banding ditetapkan sebesar Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah).*

Namun demikian, dalam Rapat Permusyawaratan Majelis Hakim pada Senin, 27 Juni 2016 yang dilanjutkan pada Kamis, 30 Juni 2016, walaupun telah diusahakan untuk memperoleh permufakatan bulat, maka putusan Banding Sengketa pendirian pabrik semen di Kabupaten Pati oleh PT. SMS diambil dengan suara terbanyak. Dalam rapat permusyawaratan tersebut, Hakim Anggota II berbeda pendapat (*Dissenting Opinion*). Menurut pendapat Hakim Anggota II Majelis Banding, pertimbangan hukum Majelis Hakim Pengadilan Tingkat Pertama sudah tepat dan benar, di mana Tergugat/Pembanding pada saat menerbitkan objek sengketa *a quo* mengandung cacat hukum, karena penyusunan dokumen Amdal tidak mengikursertakan masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 9 PP No. 27 Tahun 2012, *jo.* Permen Lingkungan Hidup No. 17 Tahun 2012, serta bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, khususnya Asas Perlindungan atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi.

Sampai penelitian ini dituliskan, kasus PT. SMS di Pati belum berkekuatan hukum tetap. Putusan banding PTTUN Surabaya telah diajukan Kasasi oleh Para Penggugat dan pada saat ini sedang dilakukan proses pemeriksaan oleh Mahkamah Agung RI.

Berikut adalah deskripsi kasus, pemetaan aktor dan faktor serta dinamika yang terjadi berkaitan dengan perjalanan kasus industri Semen di Pati dalam persidangan maupun keterkaitan dengan konteks penolakan warga Pati.

Asas Perlindungan: Penolakan warga sebagai bentuk keterlibatan masyarakat

Putusan Majelis Hakim PTUN Semarang menarik karena menggunakan Asas Perlindungan atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi. Asas ini adalah salah satu asas yang jarang digunakan sebagai pertimbangan majelis hakim dalam memutus perkara TUN. Jika menilik penjelasan Pasal 53 Ayat (2) UU Peratun 1986 *jo.* 2004, maka asas ini bukan merupakan salah satu dari asas yang disebut dalam UU Anti-KKN 1999. Asas Perlindungan juga tidak ditemukan dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan maupun UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Dalam Putusan PTUN Semarang Nomor: 015/G/2015/PTUN-Smg, dapat dilihat bahwa Penggugat mendalilkan delapan asas yang dilanggar berdasarkan Pasal 10 UU AP 2014. Tetapi pertimbangan yang digunakan majelis hakim tak satupun menyebut delapan asas yang didalilkan Penggugat. Hal ini sah-sah saja dilakukan semenjak sistem peradilan administrasi menganut asas hakim aktif (*dominus litis*). Artinya hakim dapat membuat pertimbangan hukum di luar dalil gugatan, atau bahkan, dalam kasus putusan a-quo PTUN Semarang, merujuk prinsip AUPB di luar ketentuan undang-undang.

Pertimbangan Asas Perlindungan didasarkan pada penyusunan dokumen Amdal yang melatarbelakangi terbitnya surat keputusan Tergugat tidak memperhatikan aspirasi masyarakat yang keberatan. Hakim berpandangan bahwa adanya 67% responden yang menolak rencana pembangunan pabrik dan 79% responden yang menyatakan kegiatan dengan pembebasan lahan tidak perlu dilanjutkan adalah indikasi tidak maksimalnya pelaksanaan konsultasi publik dan kurang adanya keterbukaan serta komunikasi yang intensif antara masyarakat sekitar dengan pihak Tergugat maupun Pemrakarsa (PT. SMS, Tergugat II Intervensi).

Pemaknaan hakim atas *Asas Perlindungan* sebenarnya ekuivalen dengan *Asas Keterbukaan* seperti dalam UU Peratun 1986 *jo.* 2004, UU Anti KKN 1999, UU Administrasi Pemerintahan 2014, UU Pemda 2014, dan UU ASN 2014. Berdasarkan Penjelasan dalam enam undang-undang di atas dapat diuraikan unsur-unsur yang membentuk asas keterbukaan, yaitu: a) membuka diri terhadap hak masyarakat; b) informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif; c) penyelenggaraan negara/penyelenggaraan pemerintahan; d) perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Sedangkan unsur-unsur dalam asas keterbukaan menurut UU Pelayanan Publik 2009 adalah: a) setiap penerima pelayanan; dan b) mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.

Namun, Majelis Hakim PTUN Semarang lebih memilih menggunakan *Asas Perlindungan* sebagai “batu uji” yang mana merupakan salah satu prinsip dalam doktrin AUPB yang jarang dijadikan pertimbangan hakim. Menurut salah satu Hakim PTUN Semarang, Dyah Widiastuti, seorang hakim dapat saja menggunakan apapun prinsip AUPB dalam memutus perkara, tergantung berdasarkan keyakinan dan pengetahuan hakim. Hal ini, menurutnya, juga tidak menutup kemungkinan bahwa seorang hakim akan menggunakan asas lain dalam AUPB walaupun tidak didalilkan oleh Para Penggugat. Terkait dari mana dasar prinsip AUPB yang digunakan, menurut Hakim Dyah Widiastuti, pertama tentunya dari peraturan perundang-undangan dan yang kedua dapat diperoleh dari doktrin. Menurutnya, ada kecenderungan bahwa hakim yang menerapkan prinsip AUPB dengan serius dalam putusannya adalah hakim yang senang membaca dan membuat artikel, sehingga pengetahuannya atas perkembangan AUPB mempengaruhi gaya putusan. Terkait dengan perkara lingkungan hidup, Hakim Dyah juga berpendapat bahwa hakim bersertifikasi lingkungan pada dasarnya diharuskan menerapkan prinsip *pro natura*.

Jika melihat Putusan PTUN Semarang No: 015/G/2016/PTUN.Smg, pertimbangan hakim menggunakan Asas Pelindungan tidak menilai format keterlibatan masyarakat hanya sebatas didasarkan pada syarat formal-prosedural. Melalui putusan tersebut, Majelis Hakim berupaya menghargai pandangan masyarakat yang menolak pendirian pabrik semen oleh PT. SMS.

Walapun demikian, majelis hakim PTTUN Surabaya yang membatalkan Putusan PTUN Semarang berpendapat bahwa Keputusan *a quo* telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana

diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 17 Tahun 2012. Menurut Majelis Banding, bentuk penolakan warga Pati atas pendirian pabrik semen PT. SMS tidak memenuhi syarat formal-prosedural pengajuan keberatan dan penolakan sesuai dengan Permen Lingkungan Hidup No. 17 Tahun 2012. Dalam pertimbangannya, Majelis Banding berpendapat bahwa selain sebagaimana surat keberatan dan penolakan tidak bertanggal, beberapa surat juga tidak memberikan alasan keberatan dan penolakan. Selain itu, surat tidak diajukan kepada pihak-pihak yang ditentukan dalam pengumuman, yaitu: Kepala BLH Provinsi Jawa Tengah, Kepala BLH Kab. Pati, PT. Sahabat Mulia Sakti (SMS), Konsultan Amdal, dan Komisi Penilai Amdal.

Penyampaian saran, masukan, dan tanggapan atau penolakan tidak diajukan dalam tenggang waktu atau durasi sesuai dengan tenggang waktu yang ditentukan dalam perundang-undangan atau tenggang waktu yang telah disebutkan dalam pengumuman. Menurut pendapat Majelis Banding, bukti-bukti adanya penolakan warga hanya berupa tanda tangan penolakan saja.

Karena penolakan tidak memberikan saran, masukan, dan tanggapan atau alasan keberatan maupun alasan penolakan dan tidak ditunjukkan kepada pihak-pihak yang berwenang, maka keberatan yang diajukan oleh warga dipandang tidak melalui mekanisme yang ditetapkan dalam Pasal 26 ayat (1) dan Pasal 39 ayat (2) Undang-undang No. 32 Tahun 2009, *jo.* Pasal 9 PP No. 27 Tahun 2012, *jo.* Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup No. 8 Tahun 2000, dan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 17 Tahun 2012 tentang Pedoman Keterlibatan Masyarakat dalam Proses Analisis Dampak Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan.

Terhadap keterangan saksi yang diajukan Para Penggugat/Terbanding yang bernama Bambang Sutikno, Sudarmini, Gunretno, Jami, Ari Setiawan, dan Irfianto, Majelis Banding berpendapat bahwa pada pokoknya para saksi menerangkan untuk dirinya sendiri dan tidak menerangkan untuk kepentingan Para Penggugat/Terbanding, sehingga keterangan saksi tersebut tidak untuk membuktikan kepentingan dari Para Penggugat/Terbanding.

Dinamika aktor dan faktor yang mengiringi perjalanan kasus

Penolakan warga terhadap ekspansi industri semen di Kabupaten Pati bukanlah kali pertama ini terjadi. Bahkan sejak tahun 2006 warga Pati khususnya di Kecamatan Sukolilo, Kayen, dan Tambakromo telah melakukan penolakan terhadap rencana penambangan dan pembangunan pabrik semen yang saat itu akan dilakukan oleh PT. Semen Gresik (sekarang menjadi PT. Semen Indonesia). Warga Pati kemudian memenangkan gugatan setelah permohonan Kasasinya dikabulkan oleh Mahkamah Agung pada tahun 2010.

Setelah PT. Semen Gresik (sekarang menjadi PT. Semen Indonesia) membatalkan rencana ekspansi penambangan dan pembangunan pabrik semen di Kabupaten Pati, kemudian PT. SMS—anak perusahaan PT. Indocement Tungal Perkasa—berupaya melakukan rencana eksplorasi bahan baku semen dan pembangunan pabrik di Kecamatan Kayen dan Kecamatan Tambakromo.

Berdasarkan catatan Jaringan Masyarakat Peduli Pegunungan Kendeng (JMPPK), PT. SMS bersama Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Gajah Mada (PLSH UGM) pada bulan Agustus 2010 telah melakukan penelitian untuk mengetahui respon masyarakat di 14 desa di kawasan eksplorasi rencana pendirian pabrik. Hasil penelitian itu kemudian disampaikan oleh Alexander Frans, Direktur PT. SMS, kepada Gunretno, Koordinator JMPPK, bahwa mayoritas warga di daerah terdampak telah setuju dan bersiap-siap bedol desa. Namun, pernyataan Direktur PT. SMS tersebut dibantah oleh JM-PK, karena berdasarkan pengecekan lapangan di lokasi-lokasi yang disebutkan ternyata mayoritas warga justru menolak pendirian pabrik semen dan itu dibuktikan melalui penandatanganan pernyataan penolakan. Pada tanggal 16 Maret 2011 warga dan perangkat Desa Karangawen, Kecamatan Kayen, turut melakukan penandatanganan surat penolakan atas pendirian pabrik semen PT. SMS.

Penolakan demi penolakan terus dilakukan warga secara masif sepanjang tahun 2011-2015. Antara lain yang terlacak adalah melalui penandatanganan surat pernyataan penolakan rencana pembangunan pabrik semen; menyampaikan keberatan kepada Bupati, DPRD, dan Menteri Kehutanan baik melalui surat tertulis maupun audiensi secara langsung kepada pihak terkait; melakukan aksi damai baik di Pati, Semarang, maupun Jakarta; melakukan kegiatan budaya dengan mengambil momentum hari-hari besar nasional; dan menyampaikan keberatan secara langsung pada saat kegiatan sosialisasi pembangunan pabrik semen yang diselenggarakan oleh PT. SMS dan Pemerintah Kabupaten Pati.

Tak jarang kegiatan-kegiatan yang dilakukan warga mengalami gangguan dari luar. Misalkan pada saat dilakukan pawai budaya memperingati tahun baru 2012 yang dimulai di Kecamatan Sukolilo, Kayen, dan Tambakromo, di tengah jalan rombongan warga dihadang oleh preman yang membawa bensin dan senjata tajam. Bahkan salah seorang warga menjadi korban pemukulan oleh para preman. Kejadian tersebut kemudian dilaporkan kepada Polsek Tambakromo namun tidak mendapatkan respon dari aparat.

Satu hari sebelum pelaksanaan upacara bendera dalam rangka peringatan 17 Agustus (2012), Gunretno didatangi di rumahnya oleh beberapa aparat kepolisian dan TNI yang meminta agar kegiatan upacara bendera dibatalkan. Jika upacara tetap dilaksanakan maka dari pihak keamanan akan melakukan penangkapan dan bahkan penembakan di tempat. Perdebatan terjadi sampai dini hari dan tidak mendapatkan titik temu. Pada saat hendak dilaksanakan

upacara bendera, lokasi upacara sudah dijaga ketat oleh aparat keamanan sehingga upacara bendera tidak jadi terlaksana.

Tidak hanya melakukan aksi di lapangan saja dalam penolakan pendirian pabrik semen, tetapi masyarakat Pati yang tergabung dalam JMPPK juga mencari solusi untuk kestabilan pangan nusantara melalui kegiatan bertajuk Rembuk Kendeng pada 3 Oktober 2014. Dalam kegiatan tersebut, bergabung pula akademisi-akademisi dari Undip, UPN Yogyakarta, UGM, dan ITB. Tokoh nasional seperti Alissa Wahid dan Bondan Gunawan juga turut hadir dalam kegiatan Rembuk Kendeng tersebut. JMPPK juga mengundang Muspida Kabupaten Rembang, namun tak satupun Muspida Rembang hadir dalam kegiatan tersebut.

Selain persoalan kerusakan lingkungan dan hilangnya mata air di kawasan Pegunungan Kendeng, persoalan kedaulatan pangan memang menjadi alasan utama penolakan rencana pendirian pabrik semen. Hal ini tak lain dikarenakan sebagian besar masyarakat di pegunungan kendeng bermata pencarian sebagai petani. Dengan adanya rencana pembangunan pabrik semen, maka masyarakat akan terancam kehilangan lahan pertaniannya dan berimplikasi juga pada terganggunya stabilitas ketahanan pangan nasional.

Solidaritas terhadap penolakan pendirian pabrik semen juga datang dari luar, baik dari kalangan mahasiswa, akademisi, peneliti, aktivis, budayawan, tokoh masyarakat, dan tokoh lintas agama. Dukungan dalam bentuk aksi damai terselenggara di berbagai kota seperti Semarang, Yogyakarta, Rembang, Blora, dan Surabaya. Salah satu faktor yang membuat massifnya solidaritas terhadap perjuangan masyarakat Pati adalah pada saat yang sama terjadi pula penolakan warga atas pendirian pabrik semen PT. Semen Indonesia di Kabupaten Rembang, yang mana masih berada di kawasan pegunungan Kendeng Utara.

Sedangkan di bidang hukum salah satu bentuk solidaritas terhadap warga Pati adalah dilaksanakannya Eksaminasi publik terhadap putusan PTUN Semarang dan PTTUN Surabaya yang dilaksanakan di Universitas Gajah Mada pada 29 Oktober 2016. Eksaminasi tersebut diputus oleh sembilan orang majelis hakim eksaminasi yang berasal dari UGM, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Universitas Parahyangan, Unair, Unibraw, dan President University. Adapun lembaga yang mengikuti eksaminasi adalah Institute Speleology, LBH Semarang, LRC-KJHAM, Perkumpulan HUMA, Epistema Institute, dan President University. Berikut adalah kutipan kesimpulannya:

“Berdasarkan ulasan-ulasan di atas majelis hakim eksaminasi merumuskan sejumlah poin-poin kesimpulan sebagai berikut:

- Dengan mempertimbangkan kebijakan dan praktek administrasi pemerintahan pada bidang lain khususnya kehutanan, dan proses pembuatan yang demokratis*

karena melibatkan rakyat secara tidak langsung melalui DPRD, maka dalam kasus a quo ketentuan tata ruang yang harus dijadikan acuan dalam rangka menyetujui Kerangka Acuan Amdal, Amdal dan Izin Lingkungan adalah rencana tata ruang kabupaten Pati. Dengan demikian tata ruang KBAK yang dibuat oleh Kementerian ESDM harus menyesuaikan diri dengannya. Dalam hal ini majelis eksaminasi sepeham dengan pendapat majelis hakim PTUN Semarang. Pemerintah kabupaten Pati sudah seharusnya sudah melakukan sejak Kerangka Acuan Amdal dimohonkan karena pada saat itu rencana tata ruang kabupaten Pati belum menetapkan kawasan pertambangan. Oleh sebab itu persetujuan atas Kerangka Acuan Amdal apalagi Amdal dan pemberian izin lingkungan merupakan tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

- Putusan PTTUN Surabaya tidak menggali makna hakiki dari partisipasi yaitu keterbukaan yang ditujukan untuk melindungi hak-hak masyarakat. Dengan tidak mengacu kepada peraturan perundang-undangan lainnya seperti UU Keterbukaan Informasi Publik yang mengatur partisipasi lebih menyeluruh, putusan PTTUN Surabaya gagal memahami partisipasi dalam pakatnya yang lengkap yang dari segi tahapan mulai dari sebelum, saat pembuatan dan paska pembuatan putusan TUN. Partisipasi yang dimaknai dengan cara demikian akan terbuka dengan bentuk-bentuk forum penyampaian saran, pendapat dan tanggapan yang diciptakan sendiri oleh masyarakat.*
- Terdapat perbedaan yang kontras antara putusan PTUN Semarang dengan PTTUN Surabaya dalam hal mencari kebenaran. Hakim PTUN Semarang, selain mengejar kebenaran formil, juga mencari kebenaran materil. Adapun hakim PTTUN Surabaya terpaksa mencari kebenaran formil. Akibat hanya mencari kebenaran formil, putusan PTTUN Surabaya memiliki empat kelemahan mendasar yaitu, pertama, mengartikan partisipasi masyarakat secara sempit karena berpendapat bahwa saran, pendapat dan tanggapan harus disampaikan secara langsung, dalam bentuk tertulis dan masih dalam tenggat waktu yang ditentukan. Kedua, sama sekali tidak menyinggung AUPB padahal putusan PTUN Semarang membahas dan bahkan menerapkannya. Ketiga, tidak meyinggung isu atau menggunakan perspektif HAM sehingga tidak mempersoalkan hak Penggugat dan anggota masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan menggunakan kearifan lokal dalam pengelolaan lingkungan. Akibat lain dari tidak menggunakan perspektif HAM adalah tidak melindungi para Penggugat dan anggota masyarakat lainnya dari kemungkinan mengalami kerugian di masa yang akan datang. Keempat, mengabaikan sejumlah fakta-fakta yang disampaikan pada persidangan PTUN Semarang seperti pemilihan anggota Komisi Penilai Amdal unsur masyarakat yang tidak dalam forum Konsultasi Publik, penolakan mayoritas masyarakat*

terhadap pabrik semen dalam bentuk survei yang tidak disampaikan secara langsung, dan kebohongan pihak pemohon izin yang mengklaim kunjungan ke sejumlah warga sebagai kegiatan FGD. Dengan hanya mempertimbangkan fakta-fakta persidangan yang mendukung pandangan atau kesimpulan dan memahami partisipasi masyarakat secara sempit maka putusan PTTUN Surabaya dapat dikatakan bersifat selektif reduktif.

- *Putusan PTTUN Surabaya mengandung keanehan karena tidak menanggapi putusan PTUN Semarang yang menggunakan AUPB. Secara prinsip bila tidak menanggapinya dengan memberikan counter argument maka hakim PTTUN Surabaya harus diasumsikan menerima putusan PTUN Semarang dalam hal penerapan AUPB. Namun karena menolak putusan PTUN Semarang dan membuat putusan yang berbeda dapat dikatakan bahwa putusan PTTUN Surabaya tidak membenarkan putusan PTUN Semarang. Persoalannya, penolakan tersebut seharusnya dinyatakan secara eksplisit dengan megemukakan counter argument.”*

Sampai penelitian ini dituliskan, warga Pati masih terus berupaya mengawal proses hukum gugatan izin lingkungan yang saat sedang dalam pemeriksaan kasasi oleh Mahkamah Agung.

4. Kasus Industri Semen di Rembang

Dalam kasus Rembang, adalah permohonan gugatan TUN Joko Prianto dkk dan WALHI melawan Gubernur Jawa Tengah (dan PT. Semen Indonesia (Persero), Tbk), yang berkaitan dengan obyek gugatan, yakni: Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan Oleh PT. Semen Gresik (Persero) Tbk, Di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah.

Kasus ini telah diputus melalui Putusan PTUN Perkara No. 064/G/PTUN Smg (16 April 2015) dan Putusan banding di PTTUN Surabaya Perkara No. 135/B/2015/PT.TUN.SBY (3 November 2015). Posisi putusan telah memiliki kekuatan hukum tetap (in kracht), dan kini penggugat mengajukan Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung.

Sekalipun terlihat sebuah proses hukum formal peradilan TUN, namun dibalik perjalanan kasusnya, begitu banyak tekanan dan upaya menegakkan kebenaran di luar sidang peradilannya, baik di Semarang (PTUN) maupun di Surabaya (level banding di PTTUN). Deskripsi dan penjelasan dinamika aktor dan faktor berikut yang perlu untuk memahami upaya pembelajaran bagi Hakim TUN, sekalipun putusan ini berakhir tidak diterima.

Pertimbangan majelis hakim PT.TUN Surabaya di dalam putusannya No 135/B/2015/PT.TUN.SBY, pula pertimbangan Putusan Perkara No 064/G/2014/PTUN.Smg halaman 181, menyatakan:

“Menimbang, bahwa karena Eksepsi Tergugat dan Tergugat II Intervensi mengenai gugatan Para Penggugat telah lewat waktu (kadaluarsa), dipertimbangkan secara hukum diterima, maka Pengadilan berkesimpulan terhadap pokok sengketa tidak akan dipertimbangkan lebih lanjut, sehingga terhadap gugatan Para Penggugat dinyatakan tidak diterima”

Majelis hakim yang mengadili perkara gugatan tersebut menyatakan:

1. Menolak penundaan pelaksanaan Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 Tahun 2012 tentang izin lingkungan PT Semen Gresik (sebagai objek sengketa);
2. Menerima eksepsi tergugat dan tergugat II tentang tenggang waktu.
3. Menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*)
4. Menghukum penggugat membayar biaya perkara dalam peradilan tingkat pertama sebesar Rp. 313.500,- (tiga ratus tiga belas ribu lima ratus rupiah).

Berikut deskripsi kasus, pemetaan aktor dan faktor berikut dinamika yang terjadi berkaitan dengan perjalanan kasus Rembang ini dalam persidangan TUN maupun keterkaitannya dengan pergerakan di dalam konteksnya.

Daluarsa, Menguji Asas Keterbukaan Informasi dan Partisipasi

Penyelenggara negara memiliki kewajiban komunikasi untuk senantiasa terbuka dan membuka kran informasi selebar-lebarnya kepada publik, sehingga publik pun bisa tahu segala kegiatan yang dilakukan oleh negara. Pedoman-pedoman yang mewajibkan negara menegakan prinsip-prinsip keterbukaan itu telah tertuang di Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU No 14 tahun 2008).

Pada Pasal 9 ayat (1) jo Pasal 4 UU No 14 tahun 2008 telah jelas memberikan amanat kepada badan publik (negara) untuk mengumumkan informasi publik yang bersifat berkala kepada masyarakat dan informasi tersebut disampaikan kepada masyarakat dengan cara yang mudah dijangkau oleh masyarakat. Tidak hanya itu saja, cara menyampaikannya pun harus menggunakan bahasa yang mudah dimengerti, karena setiap individu mempunyai daya jelajah pemahaman yang berbeda-beda.

Apabila badan publik tidak menjalankan asas-asas keterbukaan informasi publik seperti yang dijelaskan diatas, maka potensi munculnya konflik horizontal dan vertikal akan besar, apalagi terkait dengan informasi yang menyangkut hajat orang banyak.

Sesungguhnya putusan keduanya di PTUN Semarang dan PT.TUN Surabaya lebih mempertimbangkan aspek formal, gugatan tidak diterima karena kadaluarsa. Kadaluarsa disebabkan ketidakmampuan negara menjalankan kewajibannya untuk senantiasa terbuka dan menyampaikan informasi publik sebagai sarana komunikasi dan pula memahami keberatan-keberatan yang diadukan publik.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Perkara No. 064/G/PTUN Smg pada intinya berisi tentang putusan bahwa menerima logika tergugat yang mengatakan bahwa para penggugat sesungguhnya telah mengetahui perihal SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 Tahun 2012 (SK 660.1/17) tertanggal 17 Juni 2012, dan kemudian majelis hakim berpendapat bahwa pengetahuan tentang kerugian yang diakibatkan oleh SK 660.1/17 adalah tertanggal 23 Juni 2003.

Sehingga, gugatan yang terdaftar di kepaniteraan PTUN sejak tanggal 1 September 2014 jelas-jelas, menurut majelis hakim, telah melanggar Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), sehingga gugatan dapat dikatakan daluarsa dari tenggang waktu 90 hari sebagaimana dalam pasal tersebut.

Pasal 55 secara limitatif telah memberikan batasan bahwa, *“Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”*. Pada bagian penjelasan Pasal 55 UU PTUN dikatakan bahwa,

“Bagi pihak yang namanya tersebut dalam Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, maka tenggang waktu sembilan puluh hari itu dihitung sejak hari diterimanya Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat; Dalam hal yang hendak digugat itu merupakan keputusan menurut ketentuan: Pasal 3 ayat (2), tenggang waktu sembilan puluh hari itu di hitung setelah lewatnya tenggang waktu yang ditentukan dalam peraturan dasarnya, yang dihitung sejak tanggal diterimanya permohonan yang bersangkutan; Pasal 3 ayat (3), maka tenggang waktu sembilan puluh hari itu dihitung setelah lewatnya batas waktu empat bulan yang dihitung sejak tanggal diterimanya permohonan yang bersangkutan; Dalam hal peraturan dasarnya menentukan bahwa suatu keputusan itu harus diumumkan, maka tenggang waktu sembilan puluh hari itu dihitung sejak hari pengumuman tersebut”.

Putusan ini diberikan bersamaan dengan pokok perkaranya, bukan dalam proses dismissal. Hal ini dimungkinkan, namun justru menariknya di dalam kasus ini karena begitu banyak persoalan substantif yang kemudian diabaikan tanpa mempertimbangkannya dampak dari putusan tersebut.

SK No. 661.1/17 adalah pemberian izin kepada sebuah perusahaan untuk melakukan penambangan batu kapur, penambangan tanah liat, membangun pabrik dan utilitas, membangun jalan produksi dan membangun jalan tambang. Hal yang secara perpektif lingkungan hidup memang sudah sejak semula sangat berpotensi untuk mendatangkan kerusakan bagi lingkungan hidup.

Karenanya, perlu bagi hakim mengambil pertimbangan dan putusan tidak hanya berdasar pada perhitungan pengetahuan semata perihal adanya SK tersebut, melainkan hakim juga perlu melihat faktor bahwa sedari awalnya, bahkan jauh sebelum adanya SK tersebut, penolakan terhadap penambangan karst sudah ada terlebih dahulu. Oleh karena potensi dalam merusak lingkungan tersebut. Karenanya, ini adalah izin yang memasukkan konsep analisis mengenai dampak lingkungan sebelum diterbitkannya izin, maka harusnya hakim juga melihat pada SK Gubernur Jateng No. 660.1/10 Tahun 2012 yang pada intinya adalah SK perihal kelayakan pasca adanya AMDAL.

Salah satu faktor penting dalam memahami konsep AMDAL adalah pemrakarsa, pemerintah dan masyarakat yang berkepentingan. Masyarakat yang berkepentingan adalah masyarakat yang terpengaruh oleh segala bentuk keputusan dalam proses AMDAL. Masyarakat mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam AMDAL yang setara dengan kedudukan pihak-pihak lain yang terlibat dalam AMDAL. Di dalam kajian AMDAL, masyarakat bukan obyek kajian namun merupakan subyek yang ikut serta dalam proses pengambilan keputusan tentang hal-hal yang berkaitan dengan AMDAL. Dalam proses ini masyarakat menyampaikan aspirasi, kebutuhan, nilai-nilai yang dimiliki masyarakat dan usulan-usulan penyelesaian masalah untuk memperoleh keputusan terbaik.

Dalam proses AMDAL, masyarakat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu: Pertama, Masyarakat terkena dampak: masyarakat yang akan merasakan dampak dari adanya rencana kegiatan orang atau kelompok yang diuntungkan (*beneficiary groups*), dan orang atau kelompok yang dirugikan (*at-risk groups*); Kedua, Masyarakat Pemerhati: masyarakat yang tidak terkena dampak dari suatu rencana kegiatan, tetapi mempunyai perhatian terhadap kegiatan maupun dampak-dampak lingkungan yang ditimbulkan.

Tentu menjadi pertanyaan bagi Hakim mengapa terjadi '*legal gap*' antara AMDAL yang dinilai sudah melalui persetujuan masyarakat yang berepentingan dalam SK 660.1/10, dengan situasi mengapa terjadi penolakan masyarakat atas SK 661.1/17. Padahal sebenarnya, masyarakat yang berkepentingannya adalah sama. Artinya, pastilah ada masalah yang terjadi dengan terbitnya SK tersebut.

Kedua, perlu mempertimbangkan apakah sesungguhnya yang dimaksud dengan diterimanya dan diumumkannya suatu keputusan tata usaha negara. Tentu saja pengumumannya menjadi penting. Akan tetapi, secara wajar ada yang disebut dengan pemberitahuan dan pengumuman yang wajar dan dapat diketahui secara kolektif. Secara formil, lagi-lagi dapat dikatakan begitu diumumkan maka sudah mengikat. Sekalipun demikian, batasan antara diumumkan dan paham dengan pengetahuan yang wajar adalah dua hal yang sangat jauh berbeda.

Kapan pengetahuan yang wajar terjadi atas suatu keputusan termasuk semua dampak yang mungkin terjadi akibat dikeluarkannya sebuah keputusan. Misalnya, saat KTUN diterbitkan bisa jadi belum paham apapun dampak yang terkena sebagai akibat dari suatu KTUN tersebut. Namun, setelah berjalan dan melihat praktik di lapangan, maka sangat mungkin terjadi ada kesadaran baru perihal dampak buruk bagi lingkungan yang akan ada jika suatu keputusan tersebut dibiarkan.

Dengan kenyataan itu, apakah tetap akan dihitung secara makna formil semata, dalam arti 'sudah diketahui karena diumumkan'. Hal ini sesungguhnya terjadi perbedaan bahwa sangat mungkin terjadi kesadaran tentang dampak dari suatu keputusan yang baru diketahuinya belakangan jauh dari setelah diumumkan secara formal. Oleh sebab itu, Hakim perlu memberi perspektif kritisnya dalam memberikan penilaian tidak sekedar formalistik pengumuman, antara lain dengan mempertimbangkan adanya kemungkinan akibat diketahui itu, atau dalam arti 'dipahami secara wajar berbagai dampak yang ditimbulkan'.

Dalam putusan PTUN (yang dikuatkan PTTUN), majelis hakim berpendapat bahwa gugatan telah melampaui tenggang waktu 90 hari sejak objek sengketa diumumkan. Majelis mendasari pertimbangannya dari pengumuman yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Tengah melalui surat Nomor 660.1/BLH.II/0960 tanggal 27 Maret 2012 kepada Bupati Rembang mengenai Pemasangan Pengumuman Permohonan Izin Lingkungan surat Nomor 660.1/BLH.II/0960 tanggal 11 Juni 2012 untuk pemasangan melalui *website*.

Hal ini menunjukkan bahwa tergugat telah memenuhi kewajiban yang disebutkan dalam Pasal 39 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009 dan Pasal 49 ayat (1) PP No. 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Selain itu, Majelis berpendapat bahwa Penggugat I telah mengetahui perihal izin

lingkungan karena menghadiri acara silaturahmi yang diselenggarakan Camat Gunem dan telah pula melakukan aksi penolakan.

Karena sebagaimana diungkap dalam persidangan oleh masyarakat, dan dikutip dalam putusan, bahwa,

“Pada tanggal 15 Februari 2013 PT. Semen Gresik (Persero) Tbk, sejak 20 Desember 2012 menjadi PT. Semen Indonesia (Persero) Tbk., telah memegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi dengan dikeluarkannya Keputusan Bupati Rembang Nomor 545/0230/2013 tentang Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi Batuan Tanah Liat kepada PT. Semen Gresik (Persero) Tbk;”

“...Dalam rencana pembangunannya, masyarakat merasa pihak PT. Semen Gresik (Persero) Tbk, sejak 20 Desember 2012 menjadi PT. Semen Indonesia (Persero) Tbk- tidak pernah melakukan sosialisasi kepada masyarakat yang akan terkena dampak. “

Menjadi perdebatan menarik apakah tatkala hakim mengetahui ijin dalam masalah, kemudian putusan akhir bersama pokok perkara disandarkan pada semata daluarsanya gugatan. Pelanggaran atas peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak menjadi landasan dalam proses penting mengevaluasi atau mengoreksi ijin tambang tersebut. Uniknya, daluarsa tersebut diputus atas pertimbangan yang tidak tepat memahami pihak-pihak yang berkepentingan, seperti penggugat (Joko Prianto) yang sebenarnya tidak hadir dalam “acara sosialisasi” (dan ini telah menjadi materi Peninjauan Kembali, terkait dengan keterangan Garuda Indonesia yang menyatakan jadwal berangkat dan pulangny Joko Prianto ke Pontianak, tidak hadir dalam acara yang diklaim sosialisasi telah dianggap diketahuinya.)

Oleh sebab itu, perlu melihat jelas bagaimana menempatkan AUPB dalam konteks kewajiban pejabat yang mengeluarkan ijin dan mengumumkan ijin tersebut sesuai dengan tujuannya.

Majelis hakim sesungguhnya tidaklah tepat mengedepankan prosedur penyampaian pengumuman daripada tujuannya. Dalam kerangka hukum lingkungan, tujuan pengumuman ini adalah agar hak masyarakat atas informasi terpenuhi. Hak atas informasi itu adalah salah satu pilar pelaksanaan asas tata kelola pemerintahan yang baik dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Pasal 2 huruf m UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, selanjutnya disingkat UUPPLH). Selain bahwa hak atas informasi sebagai perwujudan penguatan demokrasi lingkungan yang merupakan agenda

penting pembentukan UUPPLH (lihat Penjelasan Umum Angka 8 huruf h). Hak atas informasi juga merupakan hak asasi yang dijamin dalam pasal 28F UUD 1945.

Tujuan pemenuhan hak atas informasi itu terpenuhi maka perlu dipastikan bahwa ‘pesan’ dari informasi itu dapat diterima dan difahami oleh masyarakat. Karena itu maka Pasal 39 (2) UU No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa: “Pengumuman dilakukan dengan cara yang mudah diketahui oleh masyarakat”.

Diatur secara khusus melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup (Permen LH) No. 17 Tahun 2012 tentang Pedoman Keterlibatan Masyarakat dalam Proses Analisis Dampak Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan. Pedoman ini menyatakan bahwa pengumuman izin lingkungan dan semua bentuk pengumuman yang disampaikan “harus menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar, disampaikan dengan jelas dan mudah dimengerti oleh seluruh lapisan masyarakat. Termasuk, dalam pengumuman tersebut dapat juga dituliskan terjemahannya dalam bahasa daerah atau lokal yang sesuai dengan lokasi dimana pengumuman tersebut akan dilakukan”. Hal ini disebabkan informasi itu akan menjadi dasar bagi masyarakat untuk menyampaikan saran, pendapat dan tanggapan (SPT).

Dalam pertemuan eksaminasi Putusan terkait, yang diselenggarakan di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang (6 Juli 2015), berpendapat bahwa Putusan dalam pertimbangan Majelis Hakim tidak mengeksplorasi bagaimana pengumuman ini mencapai tujuannya. Tidak dilihat tentang materi pembahasan dan notulensi dalam pertemuan yang diakui tergugat sebagai sosialisasi atau silaturahmi. Tidak digali informasi dari para saksi apakah mereka memahami pesan yang disampaikan melalui pertemuan-pertemuan dimana mereka dinyatakan mengikuti. Karena Hakim kurang atau bahkan tidak menggali metode komunikasi penyampaian pengumuman terkait ijin tambang tersebut, maka sangat mungkin Majelis Hakim berpeluang terjerumus membenarkan partisipasi semu dalam proses pembangunan. Hal mana bertentangan dengan asas partisipasi dalam UU No. 32 Tahun 2009 dan pada tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang antara lain adalah untuk menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia.

Dalam proses eksaminasi tersebut, Myrna Safitri menyatakan bahwa putusan PTUN Semarang a quo tidak memperhatikan Putusan MK No. 32/PUU-VIII/2010 terkait dengan pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Eksaminasi Putusan, FH Undip, Semarang, 6 Juli 2015).

Dalam pendapatnya, MK menyatakan: “Mekanisme penetapan WP berupa kegiatan koordinasi, konsultasi, dan memperhatikan pendapat masyarakat, berpotensi melanggar hak-

hak konstitusional warga negara manakala mekanisme tersebut dilakukan semata untuk memenuhi ketentuan formal-prosedural sebagaimana termuat dalam peraturan perundang-undangan dan mengaburkan tujuan utama yaitu untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak ekonomi dan sosial warga negara yang seharusnya, dalam konteks sumber daya alam, dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Pemerintah saat menetapkan WP, berkewajiban menyertakan pendapat masyarakat terlebih dahulu sebagai bentuk fungsi kontrol terhadap Pemerintah untuk memastikan dipenuhinya hak-hak konstitusional warga negara untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Untuk lebih memperkuat fungsi kontrol masyarakat terhadap Pemerintah dan sekaligus untuk menjamin kepastian hukum yang adil baik bagi masyarakat secara umum maupun masyarakat yang secara khusus berada dalam WP dan masyarakat yang terkena dampak, termasuk para pelaku usaha pertambangan, serta demi tercapainya amanah UUD 1945, menurut Mahkamah, fungsi kontrol tersebut tidak cukup hanya dilakukan melalui forum konsultasi dengan DPR RI, namun juga harus diperkuat melalui fungsi kontrol yang dilakukan langsung oleh masyarakat, khususnya masyarakat yang wilayah maupun tanah miliknya akan dimasukkan ke dalam WP dan masyarakat yang akan terkena dampak...Mahkamah lebih menekankan kepada terlaksananya kewajiban menyertakan pendapat masyarakat, bukan persetujuan tertulis ...karena menurut Mahkamah, bentuk keikutsertaan secara aktif dari masyarakat berupa keterlibatan langsung dalam pemberian pendapat dalam proses penetapan WP yang difasilitasi oleh negara merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945, yang lebih bernilai daripada sekadar formalitas belaka yang dapat dibuktikan dengan pernyataan tertulis yang belum tentu dibuat oleh yang bersangkutan sendiri."

Berkaitan dengan ikatan sosial masyarakat berkaitan dengan “kelompok masyarakat”, memang dimungkinkan adanya pro dan kontra atas suatu ijin yang dikeluarkan. Dalam putusan *Joko Prianto dkk vs Gubernur Jawa Tengah dan PT SI*, hakim mengasumsikan penduduk desa adalah individu-individu yang kurang atau tidak terikat dengan solidaritas kolektif sehingga seharusnya bisa melakukan tindakan-tindakan perseorangan. Dengan alasan itu majelis terkesan menyalahkan para Penggugat yang tidak segera memutuskan untuk mengajukan gugatan setelah mendengar pengumuman.

Dalam hal majelis hakim tidak memeriksa bagaimana suatu pengumuman informasi atas dikeluarkannya ijin mempertimbangkan sejauh mana informasi diberikan secara efektif, terutama untuk menampung keberatan-keberatan, termasuk memahami ikatan-ikatan sosial pada desa-desa dimana para Penggugat I s/d VI berdomisili.

Fakta di persidangan menunjukkan bahwa telah terjadi pengelompokan di sejumlah desa karena perbedaan dalam menyikapi kehadiran pabrik semen. Ada kelompok yang menolak namun ada juga yang menerima. Majelis hakim tidak mempertimbangkan situasi tersebut sebagai faktor yang membuat para Penggugat tidak segera mengajukan gugatan. Dalam hal ini, majelis perlu merujuk pada putusan peradilan TUN terkait di PTUN Semarang atas putusan TUN No. 04/G/2009/PTUN.Smg. yang mengadili gugatan Walhi terhadap Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (Tergugat I) dan Kabupaten Pati dan Ir. Suharto (Tergugat II intervensi). Tergugat II Intervensi mewakili PT. Semen Gresik (sebelum berubah nama menjadi PT. Semen Indonesia Tbk). Dalam putusan tersebut, majelis hakim menilai sosialisasi terhadap obyek perkara (Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Pati, Jawa Tengah No. 540/052/2008 tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu No. 540/040/2008 tentang Izin Pertambangan Daerah Eskplorasi Bahan Galian C Batu Kapur atas Nama Ir. Muhammad Helmi Yusron) melanggar asas keterbukaan dan kebijaksanaan. Dianggap demikian karena sosialisasi hanya dilakukan terhadap kelompok pendukung padahal saat itu terdapat juga kelompok yang menolak.

Adapun faktor eksternal terkait dengan kedudukan penyampai informasi dalam pengumuman dan sosialisasi. Kedudukan Tergugat yang mendukung PT. Semen Indonesia, yang dibuktikan dengan SK yang dikeluarkan, mempengaruhi materi sosialisasi yang besar kemungkinan cenderung mempromosikan rencana proyek. Materi semacam itu tentu saja akan menyulitkan para Penggugat untuk segera mengetahui bahwa proyek tersebut akan merugikan kepentingannya. Pengetahuan dan kedarasan tersebut baru bisa muncul setelah penduduk desa berinteraksi dengan pihak-pihak luar seperti Lembaga Swadaya Masyarakat. Faktor inilah yang agaknya menyebabkan mengapa dalam kasus *Joko Prianto dkk vs Gubernur Jawa Tengah dan PT SI*, Penggugat mengajukan gugatan setelah obyek sengketa diberlakukan dua tahun. Dalam kasus ini, kehadiran anggota DPRD Kabupaten Rembang ke desa bahkan ditolak karena dianggap justru mempromosikan kehadiran pabrik semen.

Argumentasi demikian memperlihatkan bahwa Hakim kurang jeli atau teliti atau pula kurang mengembangkan metode hukum untuk mendapati situasi yang tidak tepat dalam menyatakan daluarsanya gugatan. Hakim tidak pula mengembangkan interpretasi sistematik, teleologis, dan historis, sehingga putusannya terlihat kurang memadai dalam memaksimalkan keaktifan hakim untuk menggali data dan informasi yang relevan, tentunya ini tidak sejalan dengan asas hakim aktif yang dianut dalam peradilan tata usaha negara.

Dinamika Aktor yang Mengiringi Perjalanan Kasus

Saat diwawancarai, Gunretno mengungkapkan sama sekali tidak khawatir kekalahan akan terjadi di muka sidang pengadilan TUN, dan ia bersama masyarakatnya justru sebaliknya meyakini kebenaran pastilah didengar oleh siapapun, termasuk penguasa. Keyakinannya memperjuangkan hak-hak tersebut juga diperkuat oleh semakin meluasnya dukungan dari berbagai pihak, seperti organisasi non-pemerintah, lembaga keagamaan, seniman, pembuat film, kampus, dan sejumlah ahli hukum, ahli karst, ahli lingkungan dan akademisi untuk pembaruan agraria.

Gugatan TUN dilayangkan karena ia dan kawan-kawan perjuangan di Rembang, khususnya Joko Prianto dkk, memahami bahwa sarana untuk membatalkan ijin adalah dengan menggunakan PTUN. Sebagaimana Gunretno, Joko Prianto pun meyakini bahwa apa yang terjadi dalam proses penerbitan ijin begitu banyak kegagalan dan manipulasi. Oleh sebabnya, ia dan warga petani yakin bahwa gugatannya akan dimenangkan pengadilan.

Sekalipun meyakini gugatan TUN akan berhasil dan didengar kebenarannya oleh Hakim TUN, masyarakat pula mengawal persidangan itu dengan menghadiri atau menyimak perkembangan sidang secara bersama-sama, dan pula beberapa kali mengadakan aksi demonstrasi. Aksi demonstrasi untuk mengawal persidangan di PTUN dilakukan dalam berbagai cara, baik dilakukan di kampung, pula di muka pengadilan TUN. Bahkan dalam upaya banding, masyarakat berduyun-duyun datang ke Surabaya untuk melakukan aksi bersama di muka Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN).

Menurut warga, upaya mendatangi pengadilan sebagai upaya pendidikan ke publik sekaligus berkomunikasi dengan pengadilan agar bisa memutus kasus yang ada tanpa ragu untuk tidak diintervensi oleh pihak-pihak penguasa dan korporasi. Menurut Gunretno dan Gunarti, mereka tidak menginginkan kejadian 'pembobongan publik' terjadi di PTTUN terulang.

Solidaritas aksi yang dilakukan warga masyarakat didukung pula oleh sejumlah elemen organisasi masyarakat sipil dan komunitas jurnalis. Komunikasi efektif dalam solidaritas ini dilakukan oleh JMPPK (Jaringan Masyarakat Peduli Pegunungan Kendeng). Dalam aksi pun terlihat begitu banyak dukungan dan simpati, sehingga dalam setiap aksinya selalu mengundang perhatian publik dan media secara luas.

Gugatan atas putusan PTUN Semarang pun dilakukan bukan saja dengan upaya formal banding melalui PTTUN Surabaya atau Kasasi ke Mahkamah Agung. Melainkan pula menggunakan sarana mendiskusikannya dengan melibatkan kalangan akademisi kampus. Saat kuasa hukum mengajukan banding ke PT.TUN Surabaya, selain diskusi-diskusi film "Samin v Semen" yang diselenggarakan di berbagai perguruan tinggi, pula terdapat Uji Publik dan Eksaminasi atas Putusan.

Uji Publik dilakukan 15 Juni 2015 di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Airlangga oleh kalangan akademisi, baik hukum maupun non-hukum untuk memberikan komentar atas putusan, dan mengompilasikannya jadi satu.



(Foto: Johan Avie)

Uji Publik yang laporannya diberi judul, “Putusan PTUN Semarang Terkait Kasus Semen Indonesia di Rembang”, terdiri dari 35 orang atau mewakili kelembagaan. Berikut kutipan rekomendasinya,

“..... Melihat ancaman yang begitu nyata, setelah mendengar pemaparan dari para penguji yang terdiri ahli hukum, HAM, sosial, dan agama maka kami mencatat:

1. Adanya fakta selama persidangan di PTUN Semarang yang tidak konsisten dalam menimbang substansi dan juga pengabaian yurisprudensi terkait “daluwarsa” sebuah Keputusan Tata Usaha Negara bisa digugat oleh mereka yang dirugikan.
2. Bahwa dalam pengelolaan kebijakan pertambangan, proses yang dijalankan perusahaan dalam menyiapkan usaha selama dua tahun dan menghasilkan dokumen AMDAL cenderung meragukan dan harus dikaji lebih teliti agar fakta-fakta dan informasi bisa tersaji dalam dokumen dan bisa mempengaruhi penilaian dokumen.
3. Eksploitasi sumberdaya alam di rembang adalah bentuk absennya konstitusionalisme negara. Dalam kasus ini, negara tidak hadir melaksanakan kewajibannya untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia warga Rembang.

4. Bahwa dalam kajian hukum dan HAM ada berbagai bentuk pelanggaran hak asasi yang akan terjadi: a. Hak atas rasa aman; b. Hak atas informasi; c. Hak atas kehidupan tradisionalnya; d. Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak; e. Hak-hak dasar lainnya.
5. Akibat pembangunan pertambangan semen di Rembang, keberlangsungan nilai-nilai adat di masyarakat lokal juga bakal terancam. Salah satu hak adat yang terancam hilang akibat pembangunan pertambangan semen adalah hak ulayat masyarakat adat di Rembang.
6. Adanya fakta bahwa kawasan yang akan ditambang merupakan kawasan lindung yang bernilai penting bagi masyarakat di sekitar kawasan sebagai sumber air bagi kegiatan produksi pertanian warga dan pemenuhan kebutuhan dasar.
7. Hilangnya sumber air akibat pertambangan akan menyebabkan krisis air. Dalam kajian fiqh, air adalah elemen penting untuk beribadah (wudhu). Jika sumber air habis, maka juga akan mengganggu ibadah warga di sana yang mayoritas beragama Islam.
8. Dalam kajian fiqh, kegiatan eksploitasi yang menyasar sumber air dan kawasan lindung adalah haram.
9. Kewenangan izin pertambangan yang investasinya di atas 5 milyar rupiah, seharusnya menjadi wewenang pemerintah pusat, bukan pemerintah daerah. Artinya, izin pertambangan PT. Semen batal demi hukum karena dikeluarkan oleh pemerintah daerah.
10. Ada 4 permasalahan izin PT. Semen yang sama sekali tidak dipersoalkan di dalam putusan PTUN Semarang, yaitu: a. Persoalan Teknis; b. Persoalan Administratif; c. Persoalan Lingkungan; d. Persoalan Finansial
11. Industri semen yang membutuhkan pasokan energi listrik luar biasa besar, lebih dari kebutuhan satu kabupaten, senyatanya akan membutuhkan pembangkit listrik baru yang pasokan bahannya berasal dari kawasan lain dan memiliki daya rusak luar biasa bagi kawasan lain seperti Kalimantan dan Sumatera.
12. Dampak sosio-kultural dari pembangunan PT. Semen di Rembang yaitu terjadinya marginalisasi masyarakat agraris. Bentuk marginalisasinya adalah:
 - (a) Masyarakat yang memiliki *life-skill* berbasis dunia agraris, dipaksa beralih mengisi ruang-ruang dalam masyarakat industrial.
 - (b) Ketidak-siapan masyarakat, berkaitan dengan ketrampilan yang dimiliki, mengakibatkan posisi yang marginal.
 - (c) Masyarakat sekitar hanya akan mengisi posisi: pegawai keamanan (satpam), pegawai kebersihan, petugas parkir, dsb.
 - (d) Keterbatasan akses pendidikan, akses informasi-pengetahuan dan akses kuasa sama dengan melahirkan marginalisasi

14. Menurut studi kelayakan PT SMS, ditemukan pelbagai kejanggalan yang tidak dapat diterima secara akal sehat, yaitu:
 - (a) Kebutuhan lahan untuk pabrik semen: (1) Sawah seluas +639 hektar, (2) Tegalan seluas +794 hektar sehingga dibutuhkan total 1.433 hektar. Lahan pertanian menyerap tenaga kerja 280/hektar. Jika tanah seluas 1.433 hektar tersebut dicerabut dan dibangun PT. Semen, maka setidaknya ada 600.000an orang yang akan kehilangan mata pencahariannya.
 - (b) Kebutuhan bahan baku untuk produksi sebesar 2,5 juta ton semen/tahun atau 8.000 ton semen/hari: (1) batu kapur sebanyak +11.700 ton/hari; (2) tanah liat sebanyak + 2.600 ton/hari; (3) PB dan PS sebanyak +120 ton/hari; (4) Gypsum sebanyak 320 ton/hari. Artinya, eksploitasi pegunungan kendeng tidak hanya mengambil habis kars nya saja, tetapi juga bahan-bahan tambang lainnya seperti yang disebutkan di atas.
 - (c) Kebutuhan Energi: (1) Listrik sebesar +105 Kwh/ton semen; (2) Batubara untuk pembangkit tenaga listrik sebesar +1.200 ton/hari. Jika dihitung secara matematis, keseluruhan kebutuhan energi untuk 1 perusahaan PT. Semen, membutuhkan setidaknya energi listrik yang besarnya setara dengan energi listrik di 2 kota besar.
 - (d) Eksplorasi kars besar-besaran dan tidak terkontrol. Kapasitas Produksi yang dihasilkan pada tahun pertama sampai keempat sebesar 8000 ton/hari. Sedangkan mulai tahun kelima sampai tahun kelima belas akan bertambah dua kali lipat menjadi 16.000 ton/hari.
 - (e) Kebutuhan tenaga kerja: selama masa kontruksi 1.650 orang dan saat operasi sebanyak 800 orang tenaga kerja. Padahal jumlah penduduk yang akan tergusur dan kehilangan lahan pekerjaannya (sebagai petani) sebanyak 5.894 Kepala Keluarga. Artinya, iming-iming bahwa pembangunan PT. Semen di Rembang akan menyedot banyak tenaga kerja, terbukti tidak masuk akal.
15. Mempertaruhkan sumber produksi pertanian warga dan kebutuhan dasar berpotensi dirusak dengan jumlah tenaga kerja yang bisa digunakan dalam industri semen tidak dapat diterima dengan akal sehat.

Mengingat daya rusak tambang, maka pemerintah harus mengevaluasi seluruh ijin tambang dan membatalkan ijin-ijin pertambangan yang bermasalah. Dengan demikian, kami merekomendasikan agar ijin lingkungan aktivitas pertambangan semen di wilayah Rembang dicabut dan patut ditekankan agar di kemudian hari tidak diberikan ijin aktivitas industri apapun yang bisa merusak kawasan Watuputih dan pegunungan Kendeng Utara di Rembang.”

Yang menarik dalam konteks kasus Rembang, diskusi putusannya menjadi tak mudah diselenggarakan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, karena membawa isu kasus tersebut, seperti rencana mendiskusikan film “Samin v Semen” dihalangi untuk diselenggarakan. Namun penyelenggaraan diskusi film tetap berlangsung akademisi dan mahasiswa dilakukan di gedung Perpustakaan, di sebelah gedung Fakultas Hukum. Ini yang membuat penyelenggaraan Uji Publik dilakukan di Fisip Unair. Pemutaran dan diskusi film ini akhirnya diselenggarakan secara terbuka di 2 fakultas lainnya, Jurusan Komunikasi Fisip dan Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya.

Dari pihak PT. Semen Indonesia pun berupaya menandingi aktifitas yang dilakukan akademisi, dengan cara mensponsori acara serupa dalam bentuk memperdebatkan putusan sekaligus tinjauan multidisiplin, dalam tajuk acara Diskusi “Pengendalian Dampak Industri Semen Menuju Pembangunan Berkelanjutan: Ditinjau dari Aspek Hukum, Lingkungan, Sosial dan Ekonomi”, 18 dan 19 Agustus 2015.

Banding ke PTTUN membuat PT Semen Indonesia pun meminta banyak masukan dari berbagai pihak terutama dari akademisi. Acara dilangsungkan di Gedung Rektorat, Kampus C, Universitas Airlangga. Dalam diskusi itu dihadirkan Guru Besar Hukum Universitas Padjajaran Prof Dr Daud Silalahi. Menurut Prof Daud, izin lingkungan tidak bisa digugat. Prof Daud mengatakan izin lingkungan yang telah dikeluarkan instansi resmi pemerintah telah melalui serangkaian uji dari para pihak. Dan itu pasti melibatkan para ahli di bidangnya serta telah mempunyai sertifikasi tertentu. “Dan kalau itu dilihat dari sisi hukum, merupakan keputusan yang bersifat mengikat,” ungkapnya. Izin Amdal sendiri sebenarnya berfungsi untuk pencegahan. Mencegah hal-hal yang tidak diinginkan berkaitan dengan lingkungan sekitar maupun dalam proses pembangunan industri, dalam hal ini, pembangunan Pabrik Semen Rembang. Semua proses perizinan lingkungan ini bertujuan untuk memastikan semua perizinan kualitasnya bagus dilihat dari berbagai pihak.

Masih dalam diskusi tersebut, Dr R Azizah SH dari Tim Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LPPM) Unair menengarai permasalahan Amdal Pabrik Semen Rembang terdapat konflik sosial budaya yang rumit. Karena itu LPPM Unair pun menurunkan banyak tim untuk mengurai benang kusut ini di antaranya dari Tim Ahli Lingkungan, Tim Ekonomi, Tim Hukum, Tim Sosial Budaya. Tim Ahli lingkungan memberikan rekomendasi tentang kesediaan sumber daya alam (SDA). Pihak Semen Indonesia khususnya bidang corporate social responsibility (CSR) harus memastikan ketersediaan SDA bagi warga sekitar ketika musim kemarau. Selain itu kajian tentang geohidrologi dan drainase agar dipertajam. Yang kedua, isu pencemaran udara (debu). Dalam hal ini tim Unair menyarankan menyediakan fasilitas kesehatan kepada masyarakat sekitar, melakukan pemeriksaan faal paru yang berkaitan dengan pencemaran debu. Juga sesering mungkin melakukan pemantauan pencemaran udara dengan melibatkan para ahli. Yang ketiga, penggalakan pemberdayaan

masyarakat. Yang keempat melakukan pemantauan kadar residu pestisida yang terkandung dalam media lingkungan. Selanjutnya, yang ke lima, diperlukan pencapaian ISO 14000 (Environmental Management System). Berikutnya yang keenam, melengkapi berita acara proses AMDAL yang meliputi Berita Acara Konsultasi Publik, Sidang KA ANDAL dan berita Sidang ANDAL, RKL-RPL. Yang ketujuh, melakukan pendekatan penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan yaitu mediasi, negosiasi dan konsiliasi.

Yang menarik, Tim Hukum LPPM Unair memberikan masukan atas kaitan perkara TUN 064/G/2014/PTUN.SMG. Diharapkan Tim Hukum PT SI melakukan pencermatan seluruh dokumen Amdal oleh Komisi Penilai Amdal (KPA) Jateng. Penguatan argumentasi mengenai doktrin daluarsa, utamanya kaitannya dengan pertimbangan hukum hakim PTUN. Sedang yang kaitannya dengan usaha-usaha yg bersifat sukarela, hendaknya PT SI didorong melebihi ketentuan perundangan-undangan dalam hal keterbukaan informasi. Selanjutnya yang kedua didorong *self assesment* dari PT SI yang bersifat sukarela. Yang ketiga koordinasi antar lembaga pemerintahan dalam rangka pelaksanaan hukum pendirian industri semen.

Tidak jelas siapa nama Tim Hukum Unair, namun dalam daftar acara yang didapat dalam penelitian, memperlihatkan nama-nama ahli hukum, seperti Dekan Fakultas Hukum Unibraw, Dr. Rachmat Syafaat, Dosen Hukum Internasional Unair, Dr. Iman Prihandono, Dosen HAM Unair, Dr. Herlambang P. Wiratraman, dan Prof Philipus Mandiri Hadjon sebagai ahli Hukum Administrasi. Sementara bertindak sebagai fasilitator acara tersebut, Radian Salman dari Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unair.

Herlambang memutuskan tidak hadir dengan pertimbangan acara tersebut hanya akan digunakan alat membenarkan kebijakan keliru PT Semen Indonesia. Sementara Iman Prihandono tetap hadir presentasi namun menyatakan tidak akan menerima honor dari PT Semen Indonesia. Kedua nama terakhir kebetulan memang berposisi sebagai Majelis Eksaminasi atas Putusan PTUN Perkara No. 064/G/PTUN Smg (16 April 2015), di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (Undip).

Eksaminasi dilakukan pada 6 Juli 2015 di kampus Fakultas Hukum Undip, dengan menghadirkan sembilan majelis eksaminasi, yakni Benny Riyanto, Ani Purwanti (Fakultas Hukum Universitas Diponegoro), V. Hadiyono (Fakultas Hukum Universitas Katolik Soegijapranata), Rikardo Simarmata (Fakultas Hukum UGM), Zainal Arifin Muchtar (Fakultas Hukum UGM), Herlambang P. Wiratraman (Fakultas Hukum Universitas Airlangga), Iman Prihandono (Fakultas Hukum Universitas Airlangga), Frangky Butar-Butar (Fakultas Hukum Universitas Airlangga), dan Myrna A Safitri (Fakultas Hukum Universitas Pancasila, dan dipandu oleh Donny Danardono, Ketua Program Magister Lingkungan dan Perkotaan (PMLP) Unika Soegijapranata. Selain itu pula dihadiri oleh Penghubung Komisi Yudisial dan Tim Asistensinya Widodo Putro, ahli manajemen bencana, Dr. Eko Teguh

Pariपुरno, ahli geologi dari IPB, Dr. Adi Bowo, ahli lingkungan dan mantan Rektor Undip, Prof. Soedarto, serta Prof Esmi Warasih yang selama ini juga terlibat aktif dalam mendampingi komunitas warga Samin.

Rencana awal Eksaminasi hendak dilakukan di Fakultas Hukum Unair, namun suasana tak begitu mendukung, terutama sejak pelarangan diskusi film Samin v Semen. Kemudian, rencana dipindah ke Fakultas Hukum UGM, 16-17 Juni 2015. Namun mendekati hari penyelenggaraan, panitia eksaminasi putusan mendapat telpon dari pihak Rektorat UGM untuk membatalkan atau memindah acara dari UGM, dengan pertimbangan UGM sedang menangani kasus Rembang, sehingga dikhawatirkan terjadi konflik kepentingan. Akhirnya diputuskan dipindah ke Semarang, Fakultas Hukum Undip. Inipun tidak mendapat kejelasan apakah disetujui atau tidak, hingga akhirnya Prof. Soedarto, mantan Rektor Undip menghubungi Dekan Fakultas Hukum Undip untuk mengizinkan penyelenggaraan eksaminasi putusan. Dinamika penyelenggaraan eksaminasi sebuah putusan saja menunjukkan betapa intervensi atas kebebasan akademik dan permainan atau mungkin tekanan korporasi begitu kuat terjadi di kampus-kampus.

“Dua hal yang kami anggap keliru, yakni soal hitungan kadaluwarsa gugatan, dan aspek pokok perkara dimana amdal tidak layak tapi jadi pertimbangan,” kata Donny Danardono. Simarmata dari UGM menyatakan majelis mempersoalkan aspek formalitas yang dipersoalkan hakim PTUN. Sebab, PTUN memutuskan menolak gugatan dengan alasan dianggap kadaluwarsa, karena sosialisasi izin pendirian pabrik semen di Rembang sudah dilakukan sejak 2013. Sementara warga mengajukan gugatan pada Juni 2014. Padahal, pengumuman terbitnya izin Gubernur Jawa Tengah tentang pendirian pabrik semen di Rembang itu hanya dilakukan satu arah. Sebab, izin diumumkan melalui situs internet Badan Lingkungan Hidup Jawa Tengah, acara sosialisasi di kecamatan, dipasang di pusat informasi di Balai Desa, dan melalui pertunjukan wayang. “Karena informasi satu arah, maka warga tidak punya kesempatan dialog untuk menyampaikan keberatan,” kata Simarmata. Selain itu, kata Rikardo, saat pemerintah mengeluarkan izin pabrik semen, tidak otomatis warga bisa mengetahui ancaman dampak negatif akibat proyek tersebut. Menurut Rikardo, hakim PTUN keliru karena menyimpulkan warga sudah otomatis mengetahui dampak pabrik semen setelah menerima informasi tentang terbitnya izin pabrik semen.

Dalam eksaminasi ini ada satu anggota majelis yang tak mau menandatangani berita acara, yakni Benny Riyanto (Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro). “Benny menilai eksaminasi tidak obyektif,” sebagai dituturkan dihadapan Majelis Eksaminasi lainnya.

Putusan PTTUN Surabaya akhirnya menguatkan putusan PTUN Semarang. Ketika putusan telah menjadi berkekuatan hukum tetap, tim kuasa hukum mengajukan Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung.

Untuk mengawal PK, kembali sejumlah akademisi dan lembaga riset mengajukan *Amicus Curiae*, yang bertujuan agar Hakim Agung di Kamar TUN dapat mempertimbangkan lebih dalam persoalan-persoalan dampak yang diakibatkan dalam putusan TUN nantinya. Prof. Hariadi Kartodihardjo, pakar kehutanan Institute Pertanian Bogor dihubungi terpisah mengatakan, *amicus curiae* bukan untuk mengintervensi hakim, namun upaya memberikan bantuan kepada hakim dalam menggali lebih dalam kasus ini. Harapannya, putusan hakim bisa lebih holistik, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan lebih lengkap, mendalam, dan menggunakan pendekatan menyeluruh. Penggalan nilai-nilai hukum yang berkembang dalam masyarakat, katanya, merupakan kewajiban para hakim sebagai bahan putusan.

Amicus ini untuk majelis hakim yang akan memeriksa gugatan warga Rembang terhadap izin lingkungan pendirian pabrik semen dan pertambangan batukapur di Pegunungan Kendeng. Dalam masukan pendapat itu, ada sembilan pemikiran mendasar agar dipahami hakim. *Pertama*, pengadilan harus mempertimbangkan UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP), mengingat gugatan warga Rembang muncul berawal dari ketidaktaatan Pemerintah Rembang terhadap UU itu. *Kedua*, ada salah tafsir daluwarsa. *Ketiga*, terjadi kekeliruan dalam putusan majelis hakim. *Keempat*, tambang sama sekali tak berpihak perlindungan nasib petani. *Kelima*, pengabaian perlindungan atas kearifan lokal masyarakat setempat. *Kelima*, tambang berdampak pada pemanasan global. *Ketujuh*, ada pelanggaran hukum tata ruang dan Amdal tak valid. *Kedelapan*, terjadi kebobrokan amdal PT. Semen Indonesia. Perlu hakim mempertimbangkan dampak sosial budaya dari pembangunan pabrik Semen di Rembang. *Kesembilan*, beberapa surat keputusan Bupati Rembang mengenai segala proses menyangkut pembangunan pabrik semen, ternyata tak diketahui warga secara lengkap, terutama terhadap warga yang menolak rencana tambang Semen tersebut.

Uji Publik, Eksaminasi, Diskusi Film, Seminar dan *Amicus Curiae*, dilakukan dalam rangka merespon Putusan Peradilan TUN tersebut. Hal ini menarik dari sisi betapa satu putusan mengundang perdebatan publik yang tidak hanya terbaca dari ruang persidangan, melainkan pula mengundang berbagai pihak yang secara terus menerus melakukan pembelaan, baik terhadap posisi PT Semen Indonesia maupun pihak warga Kendheng atau Rembang. Aksi-aksi terus dilakukan, desakan pun demikian, di depan istana, bahkan hingga akhirnya ditemui oleh Jokowi langsung untuk mendengar apa yang sedang terjadi dalam rencana pertambangan semen tersebut. Upaya membatalkan ijin tetap dilakukan sekalipun proses hukum peradilan TUN berjalan, dan tentu, situasi konflik akan terus terjadi sejauh hakim-hakim di peradilan TUN mengesampingkan adanya kejanggalan-kejanggalan, yang pada akhirnya diputus daluarsa.

Ini semacam tren yang terjadi sebagaimana putusan serupa terjadi di PTUN Makassar (Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Nomor: 11/G/LH/2016/PTUN.Mks atas

Gugatan Walhi Sulsel terhadap Surat Izin Gubernur Sulawesi Selatan terkait Reklamasi Center Point of Indonesia). Pada dasarnya, Hakim kurang tepat argumentasi hukumnya dalam menentukan, baik soal daluarsa maupun soal kepentingan Penggugat. Argumentasi putusan demikian jamak terjadi di tanah air disebabkan cara pandang hakim yang berpikiran 'tekstual semata' dalam memutuskan suatu yang penting bagi negara, masyarakat dan khususnya soal lingkungan yang memiliki dampak sosial dan ekonomi. Atau, putusan lebih didasarkan pada paradigma lama hukum administrasi dan lingkungan hidup, sehingga putusan-putusan semacam ini justru tidak bisa menjadikan posisi PTUN sebagai benteng perlindungan hukum bagi rakyat dan lingkungan dalam soal kebijakan administrasi publik.

Pada saat proses penelitian ini dilakukan, Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung telah keluar pada 5 Oktober 2016. Menariknya, putusan PK tersebut (No Register99 PK/TUN/2016) memenangkan atau mengabulkan permohonan warga Kendheng atas pembatalan ijin lingkungan PT Semen Indonesia yang dikeluarkan perizinannya oleh Gubernur Jawa Tengah. Hakim yang memutus putusan di Mahkamah Agung terdiri dari: Yosran, SH., MH. (Hakim P1); Is Sudaryono (Hakim P2), dan Dr. Irfan Fachruddin, SH., CN. (Hakim P3, Ketua Majelis), dengan Panitera Pengganti: Maftuh Effendi, SH., MH.

Amar putusan PK Mahkamah Agung tersebut, (1) Mengabulkan gugatan para Penggugat untuk seluruhnya; (2) Menyatakan batal Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor: 660.1/17 Tahun 2012, tanggal 7 Juni 2012, tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan oleh PT. Semen Gresik (Persero) Tbk. di kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah; (3) Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 Tahun 2012 tanggal 7 Juni 2012, tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan oleh PT Semen Gresik (Persero) Tbk. di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah.

Sekalipun dimenangkan, sikap dan posisi PT Semen Indonesia justru tidak tinggal diam menerimanya, sekalipun di ruang publik senantiasa menyatakan “menghormati putusan Mahkamah Agung”. Misalnya, PT Semen Indonesia mendorong akademisi untuk kesekian kalinya mengeksaminasi putusan secara diam-diam, tidak terbuka, namun dilakukan dalam rangka mempertanyakan putusan Mahkamah Agung tersebut. Di sisi lain, sejumlah pejabat daerah dan bahkan nasional, ramai-ramai menegaskan dukungan pada PT Semen Indonesia untuk mengabaikan putusan Mahkamah Agung tersebut, sebagaimana dilakukan oleh DPR RI Komisi IV usai kunjungan kerjanya di lokasi industri (baca: Komisi VI DPR ‘Pasang Badan’ untuk Pabrik Semen Rembang, CNN Indonesia, 28 November 2016; Putusan MA Tak Hentikan Pembangunan Pabrik Semen Indonesia, JPNN, 13 Oktober 2016).

5. Studi Kasus: Reklamasi Pantai Utara Jakarta

Pemerintah Daerah (Pemda) DKI Jakarta berencana membentuk 17 pulau hasil rekayasa. Pulau-pulau tersebut membentang sepanjang pantai utara Jakarta, terbagi dalam tiga kawasan. Kawasan barat, untuk pemukiman dan wisata; tengah, untuk perdagangan jasa dan komersial; dan timur untuk distribusi barang, pelabuhan, dan pergudangan. Menurut Pemda DKI, reklamasi merupakan salah satu upaya mengatasi permasalahan penurunan muka tanah di Jakarta. Selain itu, reklamasi akan menghasilkan tambahan lahan untuk Jakarta seluas 5.100 hektare.

Salah satu pulau yang sudah mulai dikerjakan adalah Pulau G. Para nelayan serta aktivis-aktivis lingkungan menentang rencana tersebut. Mereka menilai, reklamasi akan memberikan banyak dampak buruk terhadap kualitas lingkungan hidup serta menimbulkan berbagai permasalahan sosial bagi masyarakat di pesisir Jakarta. Misalnya, meningkatnya banjir di Jakarta, gangguan operasional proyek objek vital nasional dan pelayanan publik, menimbulkan kerusakan dan pencemaran ekosistem laut, penurunan kualitas air, juga berpotensi konflik dengan masyarakat pesisir Jakarta. Reklamasi juga akan berdampak buruk pada pendapatan nelayan, menurunnya kualitas ikan, bahkan nelayan akan kehilangan wilayah penangkapan ikan, kehilangan pekerjaan, dan tergusur dari tempat tinggal mereka selama ini.

Para nelayan pun mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Bersama Perkumpulan Koalisi untuk Keadilan Perikanan (KIARA), dan Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), mereka menggugat Gubernur DKI Jakarta dan PT Muara Wisesa Samudra dengan objek gugatan: Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 2238 Tahun 2014 Tentang Pemberian Izin Pelaksanaan Reklamasi Pulau G Kepada PT Muara Wisesa Samudra.

Dalam gugatannya, para penggugat menilai, objek gugatan yang diterbitkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sedangkan menurut Tergugat (Gubernur DKI Jakarta), SK tersebut di atas diterbitkan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sudah sesuai dengan prosedur yang ada, dan tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Melalui putusan Nomor 193/G/LH/2015/PTUN-Jkt, majelis hakim yang menangani perkara tersebut mengabulkan seluruh gugatan para penggugat. Majelis hakim yang terdiri dari Adhi Budhi Sulistyio (Ketua), Baiq Yuliani, dan Elizabeth I.E.H.L. Tobing berpendapat, proses penerbitan objek gugatan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan tidak sesuai dengan AUPB terutama asas Kecermatan, Asas Ketelitian, dan Asas Kepastian Hukum.

Saat ini, putusan tersebut belum dijalankan oleh Gubernur DKI Jakarta. Seorang staf Biro Hukum DKI Jakarta yang kami temui dalam sesi wawancara mengatakan, putusan tersebut tidak akan dijalankan sebelum ada putusan yang berkekuatan hukum tetap. “Sepanjang masih ada upaya hukum yang bisa dilakukan, kami akan perjuangkan,”kata informan tersebut. Dia melanjutkan, sebenarnya putusan itu sudah tepat. Katanya,”dalam pelaksanaannya, kita membuat keputusan waktu itu tidak berdasarkan AUPB. Mungkin banyak kepentingan yang bermain.”⁴²

AUPB: Asas Kecermatan, Asas Ketelitian, dan Asas Kepastian Hukum

Dalam perkara di atas, majelis hakim memiliki dua dasar hukum untuk mengabulkan gugatan penggugat dan membatalkan keputusan pejabat tata usaha Negara, yang dalam kasus ini menjadi objek gugatan. Dasar yang digunakan hakim adalah bahwa keputusan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Menurut majelis hakim, objek gugatan melanggar asas kecermatan, asas ketelitian, dan asas kepastian hukum.

Dalam gugatan para penggugat, AUPB digunakan sebagai alat uji, bersamaan dengan peraturan perundang-undangan yang terkait. Penggugat mendalilkan, AUPB yang dilanggar oleh Tergugat adalah asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

a. Asas Kepastian Hukum

Dalam mendalilkan asas ini, para penggugat menilai, Tergugat dalam mengeluarkan Objek Gugatan diluar kewenangannya dan bertentangan dengan ketentuan perundang undangan yang berlaku. Bagi mereka, asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.

b. Asas Tertib Penyelenggara Negara

Asas Tertib Penyelenggara Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara. Bahwa terbitnya Objek Gugatan yang diterbitkan oleh Tergugat tidak mengacu pada peraturan perundangan yang berlaku.

c. Asas Kepentingan Umum

⁴² Wawancara dengan Staf Biro Hukum Pemprov DKI

Terbitnya Objek Gugatan tidak berdasarkan atas prosedur yang telah ditetapkan, tidak memiliki izin lingkungan, keputusan kelayakan lingkungan hidup, dan AMDAL sebagai bagian penting perlindungan lingkungan serta dilakukan tidak mengakui adanya aspirasi dari masyarakat terhadap proyek yang dilegitimasi oleh Objek Gugatan.

d. Asas Keterbukaan

Tidak ada upaya keterbukaan dari Tergugat untuk memberikan informasi langsung kepada masyarakat maupun melibatkan masyarakat disekitar pesisir dan nelayan tradisional skala kecil dalam proses perumusan hingga terbitnya Objek Gugatan tersebut dikeluarkan.

e. Asas Proporsionalitas

Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara. Bahwa terbitnya Objek Gugatan membuktikan Tergugat tidak proporsional dalam menjalankan kewenangannya. Hal ini disebabkan keputusan yang dikeluarkan oleh Tergugat menimbulkan permasalahan dimana masyarakat tidak dipenuhi hak asasinya berdasarkan konstitusi untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan serta hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang diakui sebagaimana diakui Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945.

f. Asas Profesionalitas

Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahwa sebagaimana terurai di atas, keputusan a quo Tergugat tidak dibuat dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian nyata-nyata Tergugat tidak bertindak profesional dalam membuat Keputusan a quo Tergugat sehingga Objek Gugatan tersebut harus dicabut

g. Asas Akuntabilitas

Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. hingga gugatan ini diajukan tidak pernah sekalipun Tergugat maupun Turut Tergugat mempertanggungjawabkan perbuatannya dengan menerbitkan Objek Gugatan dan juga berbagai Surat Keputusan yang telah melanggar berbagai peraturan perundang-undangan. Tidak ada

pengumuman atas keputusan yang diterbitkan oleh Tergugat dan Turut Tergugat yang diterima oleh Penggugat yang akan terkena secara langsung akibat adanya keputusan yang dikeluarkan oleh Tergugat Sehingga makin terang bahwa Objek Gugatan tersebut telah mengabaikan asas akuntabilitas.

Meski Penggugat menjelaskan konsep dan unsur-unsur AUPB yang dilanggar tergugat, pada bagian pertimbangan AUPB, majelis hakim sama sekali tidak menjelaskan konsep maupun unsur-unsur AUPB yang dilanggar Tergugat.

1. Asas Kecermatan

Dalam Dokumen Penjelas Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang disusun oleh Cekli Setya Pratiwi, dkk., dijelaskan bahwa asas kecermatan hanya dianut oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP 2014). Bagian penjelasan UU tersebut menjelaskan, asas kecermatan mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.⁴³

Menurut Cekli Setya Pratiwi, dkk., setiap Pejabat Negara/ Pemerintahan harus bersikap hati-hati dan cermat dalam membuat keputusan atau ketika melakukan suatu tindakan dengan selalu mendasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan. Sehingga, keputusan dan/atau tindakan yang dibuatnya bermuara pada keadilan, tidak merugikan para pihak yang terkena dampak keputusan yang dibuat oleh Pejabat Pemerintahan tersebut.⁴⁴

Majelis hakim yang memutus perkara nomor 193/G/LH/2015/PTUN-Jkt tidak memberikan penjelasan tentang asas kecermatan ini. Dalam pertimbangan hukumnya, mereka hanya menyatakan, “terbukti melanggar asas kecermatan.”

2. Asas Ketelitian

Dalam Dokumen Penjelas AUPB yang disusun oleh Cekli Setya Pratiwi, dkk., tidak terdapat asas ketelitian. Baik pendapat para ahli maupun peraturan perundang-undangan yang diteliti oleh tim peneliti Dokumen Penjelasan tersebut, dari 28 asas⁴⁵

⁴³ Cekli Setya Pratiwi, dkk., *Dokumen Penjelas Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)*, Malang, 2015, hal. 61

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ *Ibid*, hal. 47-48

yang dicantumkan, tidak satu pun disebut asas ketelitian. Begitu pula dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Majelis hakim yang menangani kasus reklamasi Pulau G pun tidak memberikan penjelasan mengenai asas ketelitian ini. Begitu pun dalam gugatan penggugat, tidak menguraikan asas ketelitian ini. Dalam pertimbangannya, majelis hakim menyatakan, "terbukti penerbitan objek sengketa *in litis* telah bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang disebutkan di atas, juga terbukti melanggar Azas Kecermatan, **Azas Ketelitian**, dan Azas Kepastian Hukum dalam Azas-azas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)." Majelis hakim membedakan asas kecermatan dan asas ketelitian.

3. Asas Kepastian Hukum

Menurut Cekli Setya Pratiwi, dkk., asas kepastian hukum memiliki unsur-unsur: mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajekan, keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara/Penyelenggaraan Pemerintahan. Para penggugat dalam perkara Pulau G mendefinisikan asas kepastian hukum sebagai asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara. Menurut para penggugat, objek gugatan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Para penggugat menilai, terbitnya Objek Gugatan tanpa adanya Izin Lingkungan, keputusan kelayakan lingkungan hidup, dan AMDAL memberikan ketidakpastian perlindungan lingkungan hidup.

Dalam pertimbangan yang dibuat oleh majelis hakim dalam kasus reklamasi Pulau G, lagi-lagi tidak terdapat penjelasan mengenai asas kepastian hukum. Tidak ada penjelasan mengapa objek gugatan dikatakan melanggar asas kepastian hukum.

Dinamika Aktor

Sebelum mencapai putusan yang tentu menyenangkan para penggugat, banyak upaya yang dilakukan untuk membatalkan rencana reklamasi, dan upaya untuk menegakan kebenaran di luar sidang peradilan.

Awalnya, proyek reklamasi hanya mendapat protes dari kaum aktivis lingkungan dan para nelayan. Namun belakangan, megaprojek ini menjadi ramai. Reklamasi tidak hanya dibicarakan oleh nelayan dan kaum aktivis lingkungan lagi, tetapi juga oleh masyarakat luas hingga para pejabat. Perang opini dan wewenang diantara pejabat terkait pun terjadi. Bahkan, (mantan) Menteri Koordinator Maritim dan Sumber Daya Rizal Ramli saling sindir dengan Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaya Purnama (Ahok). Perdebatan maupun perjuangan

panjang yang dilakukan para nelayan dan aktivis lingkungan mereda setelah lahirnya moratorium reklamasi pantai utara Jakarta.

Semua pergunjungan itu berawal pasca terkabulnya gugatan para nelayan terkait reklamasi pulau G, dan tertangkapnya Ketua Komis D DPRD Jakarta M. Sanusi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sanusi tertangkap tangan menerima Rp 1,4 miliar dari PT Agung Podomoro Land. Uang tersebut diduga digunakan untuk menyuap pengurusan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RWZP3K) Provinsi Jakarta dan Raperda tentang Rencana Tata Ruang (RTR) Kawasan Strategis Pantai Utara Jakarta.

Para nelayan dan aktivis lingkungan menyadari betul mengenai perlunya perjuangan melalui pengadilan. Namun, walaupun mereka yakin akan berhasil mereka tidak melepaskan begitu saja dan berpasrah pada proses. Mereka sadar, perlunya penyadaran kepada berbagai pihak tentang kebenaran dan bahaya reklamasi. Maka, mereka pun ikut mengawal persidangan dengan beragam cara, seperti menghadiri sidang di pengadilan, dan mengadakan aksi demongstrasi di sekitar area reklamasi, di pengadilan, juga di Balai Kota, tempat Gubernur DKI berkantor.

Para nelayan juga melakukan audiensi dengan (mantan) Menko Maritim dan Sumber Daya Rizal Ramli dan Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pudjiastuti.⁴⁶ Selain unjuk rasa, koalisi juga Menuliskan dan mengirimkan surat dukungan kepada PTUN untuk memberikan putusan yang adil bagi masyarakat pesisir dan upaya perlindungan lingkungan hidup. Dengan bantuan para aktivis lingkungan, mereka juga membuat petisi online di <https://www.change.org/p/majelis-hakim-perkara-no-193-g-lh-2015-ptun-jkt-sk-reklamasi-pulau-g-no-2238-harus-batal-demi-hukum>)⁴⁷.

Semua upaya tersebut tentu bukan dalam rangka mengintervensi hakim, tetapi lebih kepada edukasi dan penyadaran kepada masyarakat, juga memberi dukungan kepada pengadilan agar bisa memutuskan perkara tanpa ragu dan mendorong untuk tidak mudah diintervensi oleh pihak penguasa dan pengusaha.

Aksi para nelayan mendapat dukungan sejumlah elemen masyarakat sipil, seperti Perkumpulan Koalisi untuk Keadilan Perikanan (KIARA), Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), dan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, juga komunitas jurnalis.

⁴⁶ <http://www.pos-metro.com/2016/05/nelayan-ke-rizal-ramli-ahok-bohong-pak.html>, diunduh 25 Agustus 2016

⁴⁷ <http://www.bantuanhukum.or.id/web/undangan-aksi-sidang-putusan-reklamasi-teluk-jakarta/>

Di sisi lain, Komisi VII DPR RI mengundang Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaya Purnama untuk rapat membahas reklamasi. Namun Ahok hanya mengutus Deputi Bidang Tata Ruang dan Lingkungan Hidup Oswar Muadzin Mungkasa. Rapat pun dibatalkan.⁴⁸

Perjuangan mereka sedikit mereda dengan kemenangan di pengadilan TUN Jakarta. Pengadilan TUN Jakarta membatalkan surat keputusan tentang memberikan izin reklamasi, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas umum pemerintahan yang baik. Reaksi putusan tersebut disertai dengan rekomendasi dan keputusan moratorium reklamasi.

3.2. Pembelajaran atas Keberlakuan AUPB: Upaya Pencegahan Sengketa TUN

Salah satu isu hukum dominan dalam terjadinya sengketa TUN adalah tidak dihiraukannya upaya administrasi oleh pemerintah. Pengujian dalam upaya administratif berbeda dengan pengujian di PTUN. Di PTUN pengujiannya hanya dari segi penerapan hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a dan b UU No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986, yaitu apakah Keputusan TUN yang diterbitkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar AUPB. Sedangkan dalam upaya administratif, pengujiannya dilakukan dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus, sehingga pengujiannya dilakukan secara lengkap. Proses upaya administratif memiliki keuntungan dan kelemahan tersendiri. Keuntungannya, upaya administratif melakukan penilaian terhadap Keputusan TUN baik dari aspek Legalitas (*Rechtmatigheid*) maupun aspek Oportunitas (*Doelmatigheid*), para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah seperti halnya dalam proses peradilan. Sedangkan kelemahannya terjadi pada tingkay objektifitas penilaian karena Badan atau Pejabat TUN yang menerbitkan Surat Keputusan berpotensi memiliki kepentingan secara langsung maupun tidak langsung sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh.

Bagaimana implementasi upaya administratif tersebut dilakukan? Beberapa contoh sengketa di Jawa Tengah sebagaimana telah diangkat pada Bab dan sub-subbab sebelum ini akan dihadirkan kembali untuk melihat penerapan upaya administratif yang telah ditempuh penggugat. Selain itu, pembahasan berikut sekaligus menjawab bagaimana sikap pemerintah dalam mengawal sengketa TUN yang sedang dihadapinya.

Pertama, perkara antara Karomat melawan Gubernur Jawa Tengah dan PT. PLN (Persero) dalam Putusan No: 02 K/TUN/2016 mengenai sengketa pengadaan tanah berdasarkan

⁴⁸ http://megapolitan.kompas.com/read/2016/04/21/06000651/Ini.Alasan.Ahok.Tak.Hadiri.Rapat.Bahas.Reklamasi.di.DPR?utm_source=news&utm_medium=bp-kompas&utm_campaign=related&

kepentingan umum untuk pembangunan PLTU Batang. Dalam dasar gugatannya, Penggugat mendalilkan:

"Bahwa Penggugat pada tanggal 6 Agustus 2015, telah mengajukan keberatan dalam bentuk Somasi kepada Tergugat namun tidak mendapatkan respon."

Dalam "Eksepsi lain-lain", Tergugat dan Tergugat Intervensi menyangkal telah terjadi upaya administratif yang ditempuh Penggugat, selengkapnya sebagai berikut:

"Gugatan Penggugat Prematur karena Penggugat belum mengajukan upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke PTUN:

- Bahwa dalil gugatan Penggugat di dalam Gugatan Huruf D angka 3 Penggugat menyatakan bahwa pada tanggal 6 Agustus 2015 Penggugat telah mengajukan keberatan namun tidak mendapat respon adalah tidak benar dan tidak berdasar, karena Tergugat tidak pernah menerima keberatan dari Penggugat terkait dengan rencana pembangunan PLTU Batang;
- Bahwa UU No. 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 telah memberikan kesempatan kepada pihak yang keberatan terhadap rencana penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum *in casu* pembangunan PLTU Batang, untuk menyampaikan keberatannya dalam Konsultasi Publik sesuai ketentuan Pasal 20 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012 *jo* Pasal 34 dan Pasal 35 ayat (1) Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012;
- Bahwa pada kenyataannya dalam waktu yang ditentukan, baik sebelum penetapan lokasi diterbitkan maupun setelah diterbitkan, Penggugat tidak pernah mengajukan keberatan, namun langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang;
- Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 48 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986, setiap pihak yang ingin mengajukan gugatan TUN diwajibkan melaksanakan seluruh upaya administratif terlebih dahulu, dan jika tidak dipenuhi, maka PTUN tidak berwenang memeriksa dan memberikan kesempatan kepada Pihak Yang Berhak untuk menyampaikan keberatan dalam Konsultasi Publik;
- Bahwa dalam hal ini Penggugat tidak menggunakan haknya untuk mengajukan keberatan atas rencana lokasi pembangunan tersebut yang dibuktikan dalam Berita Acara Kesepakatan, tidak ada pihak yang menyatakan keberatan;
- Bahwa menakinsme/prosedur pengajuan keberatan tidak dilakukan oleh penggugat sehingga prosedur administratif sebagaimana disyaratkan dalam UU 2 Tahun 2012 tidak terpenuhi, memutus, dan menyelesaikan sengketa berdasarkan Pasal 48 ayat (2) UU Peratun.
- Bahwa karena Penggugat tidak pernah mengajukan keberatan kepada Tergugat sebagai bentuk upaya administratif, maka dengan sendirinya Penggugat telah tidak memenuhi syarat untuk mengajukan Gugatan sebagaimana ditetapkan dalam UU Peratun, yang

menyebabkan Gugatan Penggugat menjadi prematur serta sudah sepatutnya ditolak atau setidaknya dinyatakan tidak dapat diterima;

- Bahwa somasi yang diajukan oleh Penggugat pada tanggal 6 Agustus 2015 bukan merupakan keberatan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012 *jo* Pasal 34 dan Pasal 35 ayat (1) Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 yang mana memberikan kesempatan kepada Pihak Yang Berhak untuk menyampaikan keberatan dalam Konsultasi Publik;
- Bahwa dalam hal ini Penggugat tidak menggunakan haknya untuk mengajukan keberatan atas rencana lokasi pembangunan tersebut yang dibuktikan dalam Berita Acara Kesepakatan, tidak ada pihak yang menyatakan keberatan;
- Bahwa mekanisme/prosedur pengajuan keberatan tidak dilakukan oleh penggugat sehingga prosedur administratif sebagaimana disyaratkan dalam UU 2 Tahun 2012 tidak terpenuhi sehingga Penggugat tidak berkapasitas mengajukan gugatan *a quo* ke PTUN.”

Dalam eksepsinya di atas, Tergugat menyangkal somasi yang dilakukan Penggugat sebagai bentuk Keberatan dalam upaya administratif. Menurut Tergugat, berhubung dasar hukum ditetapkannya Objek Gugatan adalah Undang-undang No. 2 Tahun 2012 dan mengatur mengenai mekanisme upaya administratifnya tersendiri (keberatan dalam Konsultasi Publik), maka prosedur pengajuan upaya administratif menggunakan undang-undang tersebut. Karena itu somasi tergugat tidak dianggap sebagai upaya administratif.

Kedua, perkara antara Walhi melawan Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pati dengan Putusan No. 103 K/TUN/2010 tentang sengketa izin penambangan dan pembangunan pabrik semen PT. Semen Gresik (Persero) di Pati. Dalam dasar gugtannya, penggugat mendalilkan:

Bahwa sehubungan dengan Keputusan *a quo* yang telah dikeluarkan oleh Tergugat, Penggugat telah menempuh upaya administratif dalam bentuk mengirimkan surat keberatan terhadap Keputusan yang dikeluarkan Tergugat melalui jasa pos kilat khusus, tertanggal 22 Desember 2008 dan telah dimuat dalam harian Kompas tertanggal 27 Desember 2008 dengan judul "Walhi Keberatan atas Surat Keputusan Bupati Pati." Sedangkan surat keberatan yang kedua telah dikirimkan melalui jasa pos kilat khusus kepada Tergugat tertanggal 21 Januari 2009. Bahwa sampai gugatan ini didaftarkan di PTUN Semarang, Tergugat tidak memberikan tanggapan atau Jawaban atas surat keberatan Penggugat.

Dalam Eksepsi maupun Jawabannya, Tergugat tidak menyinggung dasar gugatan mengenai upaya administratif yang telah dilakukan Para Penggugat. Dengan demikian, Tergugat memang tidak menyangkal adanya upaya administratif yang telah dilakukan Penggugat dan tidak diresponnya surat keberatan yang diajukan Penggugat.

Ketiga, perkara antara Joko Prianto, dkk melawan Gubernur Jawa Tengah dan PT. Semen Gresik dalam Putusan No: 064/G/2014/PTUN mengenai sengketa izin penambangan dan pembangunan pabrik semen di Rembang. Dalam dasar gugatannya, Penggugat mendalilkan:

1. Bahwa Penggugat I s.d. VI telah melakukan upaya administrasi dalam bentuk menyampaikan surat keberatan terhadap Keputusan yang telah dikeluarkan Tergugat dengan menemui langsung Gubernur Jawa Tengah pada tanggal 20 Juni 2014 dan telah menerima surat tanda terima;
2. Bahwa upaya administrasi tersebut telah dimuat dalam situs berita online Tempo tertanggal 21 Juni 2014 dengan judul "Soal Pabrik Semen, Ganjar Dinilai Tak Tegas," situs online Tempo tertanggal 22 Juni 2014 dengan judul "Aktivis Gugat Izin Pabrik Semen di Rembang," Situs online NU Online tertanggal 20 Juni 2014 dengan judul "Warga NU ajukan Keberatan Izin Pabrik Semen ke Gubernur Jateng," Situs online MataAitRadio.net tertanggal 20 Juni 2014 dengan judul "Lima Hari, Warga masih bertahan di Tenda 'Penolakan Semen'";
3. Bahwa Penggugat VII mengetahui adanya Surat Keputusan *a quo* pada tanggal 18 Juni 2014 dan telah melakukan upaya administrasi dalam bentuk mengirimkan surat keberatan terhadap Keputusan yang telah dikeluarkan Tergugat pada tanggal 25 Agustus 2014."
4. Bahwa sampai gugatan ini didaftarkan, Tergugat tidak membatalkan Keputusan *a quo*.

Dalam Eksepsinya, Tergugat menyangkal telah dilakukan upaya administrasi yang dilakukan oleh Para Penggugat. Sangkalannya sebagai berikut:

Gugatan Prematur

- Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 70 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009 mengatur mengenai peran masyarakat terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berbunyi sebagai berikut: "Peran Masyarakat dapat berupa: a. pengawasan sosial; pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan, dan/atau c. Penyampaian informasi dan/atau laporan."
- Berdasarkan bunyi Pasal tersebut di atas, maka salah satu peran masyarakat adalah pemberian keberatan.
- Berdasarkan ketentuan Pasal 39 dan 70 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009, maka masyarakat yang belum menggunakan kesempatan dalam prosedur keberatan dalam proses pengambilan keputusan izin dapat menggunakan haknya mengenai peran masyarakat yaitu keberatan terhadap penerbitan Izin Lingkungan;

- Bahwa berdasarkan pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Gugatan *a quo* adalah prematur dikarenakan belum selesainya upaya administratif berupa keberatan yang diajukan oleh Para Penggugat.

Dalam Eksepsinya, Tergugat menyangkal adanya upaya administrasi berupa Keberatan yang dilakukan oleh Para Penggugat. Menurut argumentasinya, upaya administrasi dalam sengketa izin lingkungan seharusnya menggunakan ketentuan Undang-undang No. 32 Tahun 2009. Sehingga Keberatan yang disampaikan secara langsung kepada Gubernur Jawa Tengah bukan merupakan langkah upaya administrasi.

Keempat, perkara antara Jasmo, dkk melawan Bupati Pati dan PT. Sahabat Mulia sakti dalam Putusan No: 015/G/2015/PTUN.Smg mengenai sengketa izin lingkungan pembangunan pabrik semen serta penambangan batugamping dan batulempung di Pati. Dalam dasar gugatannya, Para Penggugat mendalilkan:

1. Bahwa Penggugat I s.d. Penggugat V telah melakukan upaya administratif dalam bentuk menyampaikan surat keberatan terhadap Keputusan yang dikeluarkan Tergugat dengan mendatangi langsung (audiensi) ke kantor Bupati Pati pada tanggal 18 Februari 2015 dan telah menerima surat tanda terima;
2. Bahwa sampai gugatan ini didaftarkan, Tergugat tidak membatalkan Keputusan *a quo*.

Dalam Eksepsinya, Tergugat berpendapat:

- Audiensi yang dilakukan merupakan kegiatan yang lebih menunjukkan kegiatan dan peran JMPPK bukan peran Para Penggugat, oleh karena itu alasan Para Penggugat harus dikesampingkan karena JMPPK bukan merupakan organisasi yang mewakili kepentingan Para Penggugat;
- Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 70 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009 mengatur mengenai peran masyarakat terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berbunyi sebagai berikut: "Peran Masyarakat dapat berupa: a. pengawasan sosial; pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan, dan/atau c. Penyampaian informasi dan/atau laporan."
- Berdasarkan bunyi Pasal tersebut di atas, maka salah satu peran masyarakat adalah pemberian keberatan.
- Berdasarkan ketentuan Pasal 39 dan 70 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009, maka masyarakat yang belum menggunakan kesempatan dalam prosedur keberatan dalam proses pengambilan keputusan izin dapat menggunakan haknya mengenai peran masyarakat yaitu keberatan terhadap penerbitan Izin Lingkungan;

- Bahwa apabila benar telah terjadi penyampaian Keberatan melalui audiensi kepada Bupati Pati berdasarkan Pasal 30 ayat (1) UUAP: "Warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau tindakan."
- Bahwa yang menyampaikan surat keberatan kepada Tergugat sebagaimana dimaksud para Penggugat adalah warga masyarakat yang belum tentu di dalamnya termasuk Para Penggugat atau tidak mewakili kepentingan Para Penggugat;
- Kalaupun Penggugat benar telah melakukan upaya administrasi berupa keberatan kepada Tergugat namun sampai dengan saat ini Penggugat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dan Penggugat tidak mengajukan banding;
- Karena Para Penggugat belum pernah melakukan upaya administrasi berupa banding kepada atasan langsung pejabat yang mengeluarkan keputusan, maka terbukti dengan jelas bahwa gugatan *a quo* masih prematur untuk diajukan kepada PTUN Semarang.

Macam-macam bentuk Keberatan yang diajukan pihak penggugat dalam empat contoh sengketa di atas dapat berbentuk somasi, pertemuan langsung, mengirimkan surat keberatan via pos, dan menyampaikan surat keberatan secara langsung dalam kegiatan audiensi bersama warga. Kesemua upaya yang diajukan pihak penggugat tidak mendapatkan respon dan tanggapan, dan hal ini dikonfirmasi sendiri dalam eksepsi di muka persidangan.

Fakta ini menunjukkan ketidakseriusan Pemerintah menyelesaikan sengketa TUN melalui upaya administratif. Atau, setidaknya, jika mengamini pernyataan Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemprov Jawa Tengah yang berpendapat bahwa sedapat mungkin sengketa TUN diselesaikan melalui jalur di luar pengadilan, ternyata sikap tersebut tebang-pilih. Dalam beberapa sengketa yang melibatkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah, memang pihak Pemerintah sikap yang terbuka, persuasif, dan komunikatif ke pihak-pihak yang berperkara. Dalam sengketa izin penambangan dan pembangunan pabrik semen di Rembang, Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo saat mengunjungi tenda warga yang melakukan penolakan justru menyarankan agar diajukan gugatan ke PTUN. Dia juga mempertanyakan pengetahuan warga yang menolak tentang Amdal izin *a quo*.

Dalam empat contoh perkara di atas terlihat beberapa dalil yang digunakan Tergugat untuk menyangkal upaya administratif Penggugat. Pertama, digunakannya prosedur upaya administrasi dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2012 berupa pengajuan keberatan dalam Konsultasi Publik; Kedua, menggunakan mekanisme keberatan atas penerbitan izin sebagai bentuk peran serta masyarakat dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2009; dan ketiga, menggunakan mekanisme upaya administratif dalam ketentuan Undang-undang No. 30 Tahun 2014.

4.

IMPLEMENTASI AUPB DI PEMERINTAHAN

4.1. Ketentuan dan Pandangan Hakim terkait Implementasi AUPB

Pandangan Hakim terkait implementasi AUPB menjadi perlu untuk dipahami, terkait dengan bagaimana upaya mengefektifkan putusan ke dalam kebijakan-kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Sejumlah catatan berikut menggambarkan bagaimana perspektif tersebut memberikan pembelajaran dalam memperkuat keberlakuan AUPB.

Sebagai contoh terkait perspektif salah satunya dikemukakan oleh Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemprov Jawa Tengah, Suryo Hadi Winarno. Ia berpendapat bahwa pihak Pemprov dapat memenangkan perkara PLTU Batang (dan pula terkait izin semen di Rembang) salah satunya karena telah menjalankan AUPB. Menurutnya walaupun banyak terjadi penolakan dan tuntutan masyarakat, namun Pemprov Jateng merasa telah menjalankan Asas Keterbukaan, Asas Kecermatan, Asas Kehati-hatian, Asas Kepastian Hukum, dan melakukan sosialisasi serta tidak mengabaikan hak-hak masyarakat. Dua contoh perkara yang dimenangkan Pemprov Jateng, menurutnya, membuktikan bahwa AUPB memang benar-benar telah dijalankan.

Dalam wawancara dengan Suryo ada kesan bahwa pelaksanaan AUPB adalah bagian dari menjalankan prosedur. Menurutnya suatu Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat TUN harus dilihat dari kewenangan pejabat yang mengeluarkan Keputusan, kesesuaian substansi dengan objek Keputusan, dan dibuat mengikuti prosedur yang telah ditetapkan. Segi Prosedur inilah yang menurut Suryo menyangkut AUPB. Apabila semua prosedur yang menjadi persyaratan objek Keputusan TUN dipenuhi, maka prinsip-prinsip AUPB dengan demikian telah terlaksana.

Di sini Suryo cenderung melihat AUPB dengan logika terbalik. Kesesuaian Prosedur ia gunakan sebagai kategori yang menjelaskan berjalannya AUPB pada Keputusan TUN. AUPB menurut pandangannya tidak beroperasi sebagai norma yang menguji kesesuaian Prosedur sebagai syarat sahnya Keputusan, namun justru melihat terpenuhinya Prosedur sebagai tolok ukur pelaksanaan AUPB. Pandangan ini mengakibatkan pelaksanaan AUPB pada tahapan Prosedur menjadi sangat formal-prosedural. Prosedur sekadar dimaknai sebagai tahapan-tahapan administratif yang harus dilalui sebagaimana ditentukan peraturan-perundang-undangan.

Putusan Mahkamah Agung No. 103 K/TUN/2010 tentang perkara gugatan Walhi melawan Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pati dapat dijadikan rujukan. Putusan ini mengabulkan permohonan kasasi Penggugat, dengan pertimbangan hukum antara lain:

"*Judex Factie* Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya telah salah menerapkan hukum, karena membenarkan Keputusan Tergugat tentang Perubahan Izin Amdal dan tidak memperhatikan aspirasi masyarakat setempat yang berkeberatan, karena itu keputusan tersebut bertentangan dengan AUPB (Asas Keterbukaan, Asas Kebijaksanaan, dan Asas Perlindungan Hukum)."

Merujuk Putusan Mahkamah Agung yang telah dijadikan yurisprudensi di atas terkait dengan perkara TUN lainnya, dapat ditarik kesimpulan dua kesimpulan. *Pertama*, sengketa izin lingkungan pengujiannya lebih bersifat kompleks karena selain berkaitan dengan persoalan administrasi dan teknis, juga saling berkaitan dengan hukum lingkungan dan tata kota. Prosedur penerbitan izin lingkungan harus melewati prosedur yang panjang serta melibatkan kerja lintas instansi/sektoral. Selain itu, penerbitan izin yang berpotensi berdampak luas harus melibatkan masyarakat secara aspiratif dan akomodatif sebagaimana termuat dalam prinsip-prinsip AUPB, khususnya Asas Keterbukaan, Asas Kebijaksanaan, dan Asas Perlindungan Hukum. Apalagi jika penerbitan izin lingkungan tersebut mensyaratkan kewajiban terpenuhinya Amdal. Dokumen Amdal wajib dimiliki sebelum dilakukan penerbitan atas izin lingkungan yang berdampak penting bagi lingkungan hidup, oleh karena itu keberatan masyarakat yang akan terkena dampak tidak boleh diabaikan. *Kedua*, Putusan Pengadilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap dan bahkan menjadi yurisprudensi tidak dijadikan pertimbangan penerbitan Keputusan TUN selanjutnya. Hal ini menunjukkan adanya sikap, pemahaman, serta persepsi hukum dari Badan atau Pejabat TUN yang kurang/tidak menghormati keberadaan PTUN sebagai akses masyarakat mendapatkan keadilan tata usaha negara.

Dengan latar belakang demikian perlu meninjau faktor-faktor lain yang menentukan implementasi putusan, terutama di level pengambilan kebijakan pemerintah.

Perubahan paradigma administrasi dalam UUAP 2014 yang penting adalah tentang berlakunya Fiktif Positif. Fiktif, atau sikap diam Badan atau Pejabat TUN, merujuk pada Keputusan TUN yang tidak berwujud. Fiktif dapat dianggap sebagai penolakan (negatif) atau pengabulan (positif). Negatif menunjukkan bahwa Keputusan TUN yang digugat dianggap berisi penolakan terhadap permohonan yang diajukan. Sedangkan Positif berarti Keputusan TUN dianggap mengabulkan permohonan yang telah diajukan. Keputusan Fiktif Negatif terdapat dalam ketentuan Pasal 3 UU peratun dan ketentuan mengenai Keputusan Fiktif Positif terdapat dalam Pasal 53 UUAP. Perbedaan pengertian dan mekanisme Keputusan Fiktif dalam UU Peratun dan UUAP 2014 dapat dilihat dalam tabel berikut:

Pengaturan tentang "Sikap Diam" (Fiktif Negatif dan Fiktif Positif) dalam dua undang-undang, yakni: UU No. 5 Tahun 1986 dan UU No. 30 Tahun 2014, khususnya berkaitan dengan pasal-pasal berikut,

Pasal 3 Ayat (1):

Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara;

Pasal 53 Ayat (1):

Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Ayat (2):

Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud;

Penjelasan: Badan atau Pejabat Tata Usha Negara yang menerima permohonan dianggap telah mengeluarkan keputusan yang berisi penolakan permohonan tersebut apabila tenggang waktu yang ditetapkan telah lewat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu bersikap diam, tidak melayani permohonan yang telah diterimanya.

Ayat (2):

Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Ayat (3):

Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Ayat (3):

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

Ayat (4):

Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3);

Ayat (5):

Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan;

Ayat (6):

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

Dalam klausul Pasal 3 UU Peratun, "sikap diam" Pejabat atau Badan TUN terhadap permohonan yang diajukan kepadanya, apabila telah mencapai empat bulan atau diatur lain dalam peraturan perundang-undangan terkait sejak permohonan diajukan, maka Badan atau Pejabat TUN tersebut dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan. Klausul inilah yang memunculkan istilah Fiktif Negatif. Kata "disamakan" pada ayat (1) dan "dianggap" pada ayat (3) menunjukkan bahwa keluarnya Keputusan Penolakan (Fiktif Negatif) berlaku seketika (otomatis), tanpa memerlukan mekanisme pengesahan lainnya.

Sedangkan klausul Pasal 53 UUAP 2014 mengatur bahwa "sikap diam" Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan terhadap suatu permohonan, apabila telah melewati batas waktu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait atau 10 hari jika tidak diatur secara khusus, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum. Namun, kabulnya permohonan berupa Keputusan Fiktif Positif tidak terjadi seketika (otomatis). Berdasarkan mekanisme Pasal 53 UUAP 2014, pemohon harus mengajukan permohonan kepada PTUN untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan.

Untuk menindaklanjuti berlakunya perubahan paradigma "sikap diam" dalam Pasal 53 UUAP 2014 ini, Mahkamah Agung kemudian mengeluarkan Perma No. 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan. Pemeriksaan persidangan Permohonan ini dilakukan menggunakan Hukum Acara Biasa yang Dipercepat—karena rentang waktu persidangan hanya 21 hari—diperiksa oleh Majelis lengkap tanpa melalui proses *dismissal* maupun pemeriksaan persiapan dalam sidang yang terbuka untuk umum (*vide* Pasal 8 dan 9). Terdapat empat jenis amar putusan yang dapat diputus Majelis Hakim dalam persidangan ini, yakni: permohonan tidak diterima, permohonan dikabulkan, permohonan ditolak, dan permohonan gugur (*vide* Pasal 15).

Dengan berlakunya Keputusan Fiktif Positif pada prinsipnya diharapkan mampu memberikan angin segar bagi terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang melayani masyarakat secara efisien, transparan, dan akuntabel. Paradigma baru ini sedikit demi sedikit mulai menggeser kecenderungan lama yang tidak efektif, tertutup, dan terkesan arogan. Apalagi UUAP 2014 juga menerapkan sanksi administratif sedang bagi Badan atau Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan Pasal 53 ayat (2) dan (6). Ketentuan mengenai sanksi administrasi ini

merupakan langkah positif dalam konteks memperkuat kepatuhan Badan atau Pejabat Pemerintah melaksanakan putusan pengadilan.

Dalam realitasnya di lapangan, pelaksanaan Keputusan Fiktif Potitif masih mengalami berbagai kendala, baik pada tingkat implementasinya di pemerintahan maupun penanganan sengketanya. Menurut Suryo Hadi Winarno, Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemprov Jateng, munculnya sengketa akibat pelanggaran terhadap Pasal 53 UUAP 2014 dikarenakan banyak pejabat pemerintahan di daerah belum mengetahui adanya ketentuan pasal itu.

Dia mencontohkan perkara antara PT. Woneel Sinar Utama dan Bupati Magelang. Dalam perkara tersebut, PT. Woneel Sinar Utama mengajukan permohonan penetapan kepada PTUN Semarang atas permohonan izin penggunaan pemanfaatan tanah di kawasan Borobudur yang diajukan kepada Bupati Magelang. Dalam Putusan No: 004/P/FP/2016/PTUN.Smg., PTUN Semarang mengabulkan permohonan Pemohon dan memerintahkan agar Termohon Bupati Magelang mengeluarkan Keputusan dan/atau melakukan Tindakan sesuai Permohonan izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah (IPPT) atas nama PT. Woneel Sinar Utama.

Perkara tersebut berawal ketika PT. Woneel Sinar Utama mengajukan permohonan izin *a quo* kepada Bupati Magelang pada tanggal 11 September 2015, namun setelah melewati batas waktu yang ditentukan di mana seharusnya Bupati berkewajiban menjawab permohonan IPPT, Bupati Magelang tetap tidak memberikan jawaban kepada Pemohon. Alasan Bupati Magelang tidak menjawab permohonan tersebut dikarenakan lokasi yang dimohonkan izinnnya tidak sesuai dengan RW/RW Kabupaten dan Provinsi serta melanggar Perpres No. 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya. Menurut Suryo, Bupati Magelang telah keliru mengartikan "sikap diam"-nya sebagai penolakan atas permohonan izin tersebut. Paradigma "sikap diam" yang digunakan masih didasarkan pada UU Peratun.

Dalam jangka waktu lima hari setelah Putusan PTUN Semarang ditetapkan, lantas Bupati Magelang mengeluarkan Keputusan perihal Izin Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah sesuai yang diajukan Pemohon. Tetapi ternyata kemudian Bupati Magelang menerbitkan kembali Keputusan Pencabutan terhadap Keputusan IPPT PT. Woneel Sinar Utama. Dasar penerbitan Keputusan Pencabutan itu menggunakan Perpres No. 58 Tahun 2014. Tidak terima dengan Tindakan Bupati Magelang, PT. Woneel Sinar Utama selanjutnya melakukan upaya administrasi berupa Banding kepada Gubernur Jawa Tengah selaku Atasan Pejabat Bupati Magelang (*vide* Pasal 78 UUAP 2014).

Pada saat proses Banding Administrasi itulah nampak bahwa alasan Penolakan yang dilakukan Bupati Magelang terhadap permohonan izin dan pencabutan Keputusan tidak

disampaikan dengan jelas kepada Pemohon. Dalam proses Banding administrasi yang difasilitasi oleh Biro Hukum Pemprov Jawa Tengah, PT. Woneel Sinar Utama pada akhirnya dapat mengerti dan memahami setelah disampaikan penjelasan bahwa pelanggaran terhadap RTRW dapat dikenakan sanksi pidana, tidak hanya pejabat yang memberikan izin tetapi juga pemohon.

Hakim PTUN Semarang, Dyah Widiyaningsih, membenarkan perkara pengajuan permohonan Pasal 53 UUAP mayoritas disebabkan karena kurang atau tidak dipatuhinya pelaksanaan Asas Pemberian Alasan yang cukup oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan. Menurut Hakim Dyah, semangat dari Pasal 53 adalah untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan negara. Apabila memang akan dilakukan penolakan terhadap pengajuan permohonan, Badan atau Pejabat Pemerintahan seharusnya melakukan komunikasi yang terbuka dan menyampaikan pertimbangan-pertimbangan yang dijadikan alasan penolakan.

Perubahan paradigma ini nyatanya masih kurang dipahami oleh SKPD-SKPD di daerah sehingga sengketa permohonan izin mengalami kenaikan dan diperkirakan akan terus bertambah. Padahal Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah berjalan efektif selama dua tahun setelah disahkan. Menurut pengakuan Biro Hukum Pemprov Jateng, sosialisasi terhadap Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sampai saat ini telah gencar dilakukan baik oleh Pemprov maupun oleh Pusat. Namun SKPD di daerah masih saja kerap abai memberikan alasan atau dasar pertimbangan atas penolakan menerbitkan Keputusan.

Sedangkan contoh perkara Keputusan Fiktif Negatif sebelum berlakunya UUAP 2014 adalah sengketa izin pendirian SPBE antara PT. Solo Elpiji (Penggugat) melawan Bupati Purworejo (Tergugat) pada tahun 2014. Gugatan ini diajukan terhadap "sikap diam" Tergugat yang tidak menjawab surat Penggugat tertanggal "Solo, 27 November 2013" perihal Permohonan Izin Pendirian SPBE (Stasiun Pengisian Bahanbakar Elpiji), sehingga masuk dalam Keputusan TUN Fiktif Negatif sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Peratun. Dalil gugatan yang diajukan antara lain memuat pelanggaran terhadap AUPB, khususnya Asas Proporsionalitas dan Asas Profesionalitas berdasarkan Pasal 3 angka 5 dan 6 Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Bebas dari KKN.

Dalam jawabannya di muka persidangan, Tergugat berdalih bahwa tidak memiliki kewajiban untuk memberikan jawaban terhadap permohonan izin Penggugat *a quo*, dikarenakan izin yang sama sudah pernah diajukan oleh Penggugat pada 5 Juli 2012. Permohonan izin tertanggal 5 Juli 2013 tersebut telah diberikan jawaban oleh Tergugat, dengan pokok jawaban bahwa lokasi untuk pendirian SPBE yang dimohonkan oleh Penggugat tidak dapat disetujui karena tidak sesuai dengan Rencana Struktur Ruang Wilayah dan Rencana Pola Ruang

Wilayah Kabupaten Purworejo sebagaimana diatur dalam Perda Kabupaten Purworejo No. 27 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Purworejo Tahun 2011-2013.

Di pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim PTUN Semarang berpendapat bahwa tindakan Tergugat telah bertentangan dengan Asas Profesionalitas sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik serta Asas Profesionalitas dan Asas Kepastian Hukum sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Atas dasar pertimbangan hukum itulah Majelis Hakim PTUN Semarang dalam amar putusannya mengabulkan gugatan Penggugat dan memerintahkan kepada Tergugat untuk merespon dan menerbitkan Surat Jawaban yang dimohonkan oleh Penggugat *a quo*. Sedangkan dalam putusan bandingnya, Majelis Hakim PTTUN Surabaya menguatkan putusan PTUN Semarang dengan pertimbangan hukum yang sama seperti yang digunakan Majelis Hakim PTUN Semarang.

Penyelesaian perkara dengan objek gugatan berupa Keputusan Fiktif Negatif memakan waktu relatif cukup lama. Apabila ketentuan jangka waktu empat bulan (120 hari) dalam Pasal 3 UUAP ditambah dengan 90 jangka waktu pengajuan gugatan, maka waktu yang diperlukan bagi Pemohon sampai dengan memperoleh putusan PTUN adalah 390 hari. Belum lagi kalau ditempuh upaya hukum banding dan kasasi sampai putusan berkekuatan hukum tetap. Dalam perkara PT. Solo Elpiji melawan Bupati Purworejo, jika dihitung penyelesaian sengketa mulai Penggugat mengajukan permohonan izin tertanggal 27 November 2013 dan mendapatkan putusan Banding PTTUN Surabaya tertanggal 4 Februari 2015, maka penyelesaian sengketa Keputusan Fiktif Negatif ini memakan waktu 15 bulan lebih. Bandingkan dengan penyelesaian sengketa Fiktif Positif menggunakan UUAP yang hanya memakan waktu 121 hari sampai keluar putusan PTUN atau 126 hari (121 + 5 hari) sampai keluarnya Keputusan yang dimohonkan. Jangka waktu penyelesaian sengketa Keputusan Fiktif Negatif memakan waktu lebih dari tiga kali lipat dari jangka waktu penyelesaian sengketa Keputusan Fiktif Positif.

4.2. Pengaruh Putusan Peradilan TUN dalam Perumusan Kebijakan Pemerintahan

Laporan Tahunan Mahkamah Agung dalam tiga tahun terakhir (2013-15) menunjukkan tiga besar jumlah permohonan kasasi dalam perkara Tata Usaha Negara berdasarkan klasifikasi perkaranya adalah sengketa pertanahan, kepegawaian, dan perizinan.⁴⁹ Ketiga sengketa tersebut umumnya melibatkan Kepala Daerah sebagai pihak Tergugat. Berdasarkan hasil

⁴⁹ Pada tahun 2013, terdapat sengketa Pertanahan sejumlah 290 perkara (51,60%); Kepegawaian sejumlah 97 perkara (17,26%); dan Perizinan sejumlah 53 perkara (9,43%). Pada tahun 2014, Pertanahan sejumlah 307 perkara (54,05%); Kepegawaian sejumlah 89 perkara (15,67%); dan Perizinan sejumlah 59 perkara (10,39%). Dan di tahun 2015, Pertanahan sejumlah 368 perkara (52,80%); Kepegawaian sejumlah 101 perkara (14,49%); dan Perizinan sejumlah 69 perkara (9,90%).

wawancara dengan narasumber dari Biro Hukum Pemprov Jawa Tengah dan Bagian Hukum Pemkot Semarang, memang sebagian besar perkara yang ditangani oleh kedua instansi tersebut meliputi sengketa Perizinan dan Pertanahan. Untuk Biro Hukum Pemprov NTT dan Bagian Hukum Pemkot Kupang, sebagian besar perkara Tata Usaha Negara yang ditangani adalah sengketa Kepegawaian dan beberapa kasus Perizinan. Sengketa Kepegawaian di Kota Kupang mengalami peningkatan terutama pada saat dilaksanakannya pilkada.

Di Jawa Tengah ada dua contoh perkara yang menarik dikaji dan mendapatkan perhatian secara nasional. *Pertama*, sengketa pembebasan tanah pembangunan PLTU Batang antara Karomat melawan Gubernur Jawa Tengah. Dalam sengketa tersebut yang menjadi objek gugatan adalah Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor: 590/35 Tahun 2015.⁵⁰ Penerbitan Keputusan diberikan kepada Unit Induk Pembangunan VIII PT. PLN (Persero) untuk melakukan pembebasan tanah menggunakan Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum. Keputusan *a quo* kemudian diajukan gugatan ke PTUN oleh warga yang menolak melepas tanahnya untuk dijadikan lahan pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU).

Pembebasan tanah untuk pembangunan PLTU Batang sudah dimulai sejak 2011 oleh PT. Bhimasena Power Indonesia dan sampai sekarang masih mendapatkan penolakan dari masyarakat terkena dampak. Terjadinya penolakan dari masyarakat mengakibatkan PT. Bhimasena Power Indonesia mengalami kendala pembebasan lahan, sehingga Gubernur Jawa Tengah akhirnya mengeluarkan Keputusan *a quo* yang diberikan kepada Unit Induk Pembangunan VIII PT. PLN (Persero) untuk melakukan pembebasan tanah menggunakan Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 Undang-undang No. 2 Tahun 2012, pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib diselenggarakan oleh pemerintah. Atas dasar penetapan tersebut pembebasan tanah diberikan kepada PT. PLN (Persero) sebagai representasi dari pemerintah. Pasal 16 dan Pasal 19 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012 juga mensyaratkan adanya konsultasi publik untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak, yang dalam perkara ini adalah Penggugat.

Dalam dalil gugatannya, Penggugat berpendapat bahwa penetapan dalam Keputusan *a quo* telah mengabaikan hak Penggugat sebagai Pihak yang Berhak dalam memberikan persetujuan dan tidak dilibatkan secara aspiratif dan akomodatif dalam setiap tahapan rencana pengadaan tanah. Tindakan ini dianggap oleh Penggugat telah melanggar AUPB, khususnya Asas Kepastian Hukum, Asas Kepentingan Umum, dan Asas Keterbukaan.

⁵⁰ Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor: 590/35 Tahun 2015 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Sisa Lahan Seluas 125.146 m² Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Jawa Tengah 2x1,000 MW di Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah, tertanggal 30 Juni 2015.

Terhadap sengketa tersebut, Putusan PTUN Semarang menolak gugatan Para Penggugat dan memenangkan Tergugat (Gubernur Jawa Tengah).⁵¹ Sedangkan Mahkamah Agung dalam Putusan No. 02 K/TUN/2016 menyatakan permohonan kasasi Pemohon (Penggugat) tidak dapat diterima karena telah melampaui tenggang waktu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 46 ayat (1) UU Mahkamah Agung.

Contoh *kedua* adalah perkara gugatan warga Rembang melawan Gubernur Jawa Tengah dalam sengketa izin lingkungan pembangunan pabrik semen PT. Semen Indonesia (Persero). Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemprov Jawa Tengah, Suryo Hadi Winarno, berpendapat bahwa pihak Pemprov dapat memenangkan perkara PLTU Batang dan izin semen di Rembang salah satunya karena telah menjalankan AUPB.⁵² Menurutnya walaupun banyak terjadi penolakan dan tuntutan masyarakat, namun Pemprov Jateng merasa telah menjalankan Asas Keterbukaan, Asas Kecermatan, Asas Kehati-hatian, Asas Kepastian Hukum, dan melakukan sosialisasi serta tidak mengabaikan hak-hak masyarakat. Dua contoh perkara yang dimenangkan Pemprov Jateng, menurutnya, membuktikan bahwa AUPB memang benar-benar telah dijalankan.

Namun jika melihat putusan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut, keduanya diputus hakim karena daluwarsa. Dalam perkara izin lingkungan PT. Semen Indonesia, PTUN Semarang memutus gugatan tidak diterima karena melebihi jangka waktu pengajuan gugatan 90 hari.⁵³ Begitu juga dengan permohonan kasasi pembebasan tanah untuk pembangunan PLTU Batang. Majelis Hakim kedua perkara tersebut tidak memeriksa pokok perkara, apalagi menggunakan AUPB sebagai pertimbangan hukumnya. Sehingga pernyataan Kepala Bantuan Hukum Pemprov Jateng sulit diverifikasi secara legal-formal jika menggunakan perkara PLTU Batang dan perkara izin lingkungan PT. Semen Indonesia.

Dalam wawancara dengan Suryo ada kesan bahwa pelaksanaan AUPB adalah bagian dari menjalankan prosedur.⁵⁴ Menurutnya suatu Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat TUN harus dilihat dari kewenangan pejabat yang mengeluarkan Keputusan, kesesuaian substansi dengan objek Keputusan, dan dibuat mengikuti prosedur yang telah ditetapkan. Segi Prosedur inilah yang menurut Suryo menyangkut AUPB. Apabila semua prosedur yang menjadi persyaratan objek Keputusan TUN dipenuhi, maka prinsip-prinsip AUPB dengan demikian telah terlaksana.

Di sini Suryo cenderung melihat AUPB dengan logika terbalik. Kesesuaian Prosedur ia

⁵¹ Putusan No. 049/G/2015/PTUN.Smg

⁵² Wawancara dengan Kabag Bantuan Hukum Pemprop Jawa Tengah.

⁵³ Putusan No: 064/G/2015/PTUN.SMG *juncto* Putusan No: 135/B/2015/PT.TUN.SBY.

⁵⁴ Wawancara dengan Suryo Hadi Winarno, Kabag Bantuan Hukum Pemprov Jawa Tengah.

gunakan sebagai kategori yang menjelaskan berjalannya AUPB pada Keputusan TUN. AUPB menurut pandangannya tidak beroperasi sebagai norma yang menguji kesesuaian Prosedur sebagai syarat sahnya Keputusan, namun justru melihat terpenuhinya Prosedur sebagai tolok ukur pelaksanaan AUPB. Pandangan ini mengakibatkan pelaksanaan AUPB pada tahapan Prosedur menjadi sangat formal-prosedural. Prosedur sekadar dimaknai sebagai tahapan-tahapan administratif yang harus dilalui sebagaimana ditentukan peraturan-perundang-undangan.

Permasalahan ini nampak dalam sengketa penolakan warga di Batang dan Rembang. Fakta hukum yang mengemuka dalam *judex factie* perkara pembebasan tanah PLTU Batang menunjukkan bahwa Penggugat tidak pernah dilibatkan dalam sosialisasi dan kegiatan Konsultasi Publik mengenai status penetapan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.⁵⁵ Padahal Karomat (Penggugat) merupakan salah satu Pihak yang Berhak. Perihal Konsultasi Publik ini, ketentuan Pasal 16 UU Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum menyatakan: "Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud Pasal 15 melaksanakan: a. Pemberitahuan rencana pembangunan; b. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan c. Konsultasi Publik rencana pembangunan." Selanjutnya Pasal 19 ayat (1) menyebutkan: "Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak." Dan Pasal 19 ayat (4) menyebutkan: "Kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan."

Di lain kesempatan salah seorang Kuasa Hukum Penggugat, Judio Simanjutak, menyampaikan dari 27 orang pemilik tanah hanya satu orang yang hadir dalam kegiatan sosialisasi, selebihnya diikuti oleh perangkat desa, tokoh masyarakat dan masyarakat umum. Proses kegiatan Konsultasi Publik juga tidak menghadirkan satupun warga pemilik tanah dari Desa Karanggeneng, namun dalam Berita Acara yang dibuat oleh Tim Pengadaan Tanah menyatakan seluruh Pihak yang Berhak telah menyetujui rencana pengadaan tanah pembangunan PLTU Batang.⁵⁶

Munculnya perkara pembangunan pabrik semen di Rembang memiliki permasalahan yang sama dengan perkara PLTU Batang, yaitu tidak dilibatkannya masyarakat yang akan terkena dampak dalam rencana penyusunan dokumen Amdal yang mendasari lahirnya Keputusan *a quo*. Dalam alasan gugatannya, Para Penggugat mendalilkan bahwa Keputusan *a quo* telah melanggar AUPB, antara lain Asas Kepentingan Umum dan Asas Keterbukaan. *Pertama*, Keputusan *a quo* yang dikeluarkan Tergugat tidak aspiratif, akomodatif, dan selektif dengan

⁵⁵ Putusan No. 049/G/2015/PTUN.Smg

⁵⁶ <http://www.walhi.or.id/warga-ajukan-kasasi-atas-rencana-pltu-batang.html> (15/10/2015) diakses 23/8/2016 .

tidak melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan Amdal, sehingga mengakibatkan situasi di lokasi pembangunan pabrik menjadi tidak kondusif. *Kedua*, tidak ada upaya dari Tergugat untuk memberikan informasi langsung kepada masyarakat di saat Keputusan *a quo* dikeluarkan. Para Penggugat dan masyarakat Rembang pada umumnya baru mengetahui keberadaan Keputusan *a quo* pada saat mengajukan permohonan akses informasi publik.

Perkara pembangunan pabrik semen di Rembang saat ini telah berkekuatan hukum tetap setelah PTTUN Surabaya menguatkan putusan PTUN Semarang yang memenangkan Gubernur Jawa Tengah.⁵⁷ Hingga saat ini proses pembangunan pabrik semen telah mencapai 90%. Walaupun demikian, warga yang terkena dampak masih tetap melakukan penolakan terhadap pembangunan pabrik semen dan tengah dalam proses upaya hukum luar biasa Peninjauan Kembali kepada Mahkamah Agung. Warga yang juga berprofesi sebagai petani tetap yakin bahwa pembangunan pabrik semen di wilayahnya tidak akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun justru berpotensi merusak lingkungan dan sumber kehidupan petani di pegunungan Kendeng.⁵⁸

Melihat perkara ini, seharusnya Putusan Mahkamah Agung No. 103 K/TUN/2010 tentang perkara gugatan Walhi melawan Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pati dan PT. Semen Gresik (Persero) dapat dijadikan rujukan. Putusan ini mengabulkan permohonan kasasi Penggugat, dengan pertimbangan hukum antara lain: "*Judex Factie* Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya telah salah menerapkan hukum, karena membenarkan Keputusan Tergugat tentang Perubahan Izin Amdal dan tidak memperhatikan aspirasi masyarakat setempat yang berkeberatan, karena itu keputusan tersebut bertentangan dengan AUPB (Asas Keterbukaan, Asas Kebijaksanaan, dan Asas Perlindungan Hukum)."

Merujuk Putusan Mahkamah Agung yang telah dijadikan yurisprudensi di atas terkait dengan perkara TUN lainnya, dapat ditarik kesimpulan dua kesimpulan. *Pertama*, sengketa izin lingkungan pengujiannya lebih bersifat kompleks karena selain berkaitan dengan persoalan administrasi dan teknis, juga saling berkaitan dengan hukum lingkungan dan tata kota. Prosedur penerbitan izin lingkungan harus melewati prosedur yang panjang serta melibatkan kerja lintas instansi/sektoral. Selain itu, penerbitan izin yang berpotensi berdampak luas harus melibatkan masyarakat secara aspiratif dan akomodatif sebagaimana termuat dalam prinsip-prinsip AUPB, khususnya Asas Keterbukaan, Asas Kebijaksanaan, dan Asas Perlindungan Hukum. Apalagi jika penerbitan izin lingkungan tersebut mensyaratkan kewajiban terpenuhinya Amdal. Dokumen Amdal wajib dimiliki sebelum dilakukan penerbitan atas izin

⁵⁷ Putusan No: 064/G/2014/PTUN.Smg *juento* Putusan No: 135/B/2015/PT.TUN.SBY.

⁵⁸ http://nasional.kompas.com/read/2016/08/02/16430721/.akhirnya.jokowi.terima.kartini.kendeng.di.istana?utm_source=RD&utm_medium=inart&utm_campaign=khiprd (2/8/2016), diakses pada 23/8/2016.

lingkungan yang berdampak penting bagi lingkungan hidup,⁵⁹ oleh karena itu keberatan masyarakat yang akan terkena dampak tidak boleh diabaikan. *Kedua*, Putusan Pengadilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap dan bahkan menjadi yurisprudensi tidak dijadikan pertimbangan penerbitan Keputusan TUN selanjutnya. Hal ini menunjukkan adanya sikap, pemahaman, serta persepsi hukum dari Badan atau Pejabat TUN yang kurang/tidak menghormati keberadaan PTUN sebagai akses masyarakat mendapatkan keadilan tata usaha negara.

4.3. Implementasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan: Mekanisme dan Realitasnya

Diadopsinya prinsip AUPB dalam tata laksana pemerintahan semakin serius diperhatikan dengan disahkannya Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 5 huruf c undang-undang tersebut menyatakan bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan harus berdasarkan AUPB—bersama dengan asas legalitas dan asas perlindungan terhadap hak asasi manusia. Pengaturan prinsip AUPB sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan bahkan telah menjadi *mainstreaming issue* sejak dalam penyusunan RUU Administrasi Pemerintahan ini di DPR.⁶⁰ Selain itu, Naskah Akademik RUU Administrasi Pemerintahan juga menunjukkan bahwa undang-undang terdahulu, yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah melalui Undang-undang No. 9 Tahun 2004 dan Perubahan Kedua melalui Undang-undang No. 51 Tahun 2009, dan juga Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari KKN, belum cukup memadai sebagai landasan untuk terciptanya suatu penyelenggaraan pemerintahan yang mencerminkan asas-asas pemerintahan yang baik.⁶¹

Selain melakukan afirmasi terhadap prinsip-prinsip AUPB, UUAP 2014—yang menjadi peraturan payung tata kelola administrasi pemerintahan—juga memperluas konsepsi tentang Keputusan Tata Usaha Negara. Perluasan makna Keputusan terdapat di dalam dua pasal UUAP, yaitu:

⁵⁹ Pasal 22 ayat (2) Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa dampak penting ditentukan berdasarkan kriteria: a. besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan; b. Luas wilayah penyebaran dampak; c. Intensitas dan lamanya dampak berlangsung; d. banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak; e. sifat kumulatif dampak; f. berbalik atau tidak berbaliknya dampak; dan/atau g. kriteria lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

⁶⁰ Cekli Setya Pratiwi, dkk., *Penjelasan Hukum: Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)* (Judicial Sector Support Program, 2016), hlm. 29. Salah satu pembahasan yang muncul yaitu mengenai pengadopsian asas-asas lain di luar delapan asas yang telah ditetapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

⁶¹ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, “Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan.”

Pasal 1 ayat (7)

Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pasal di atas menunjukkan ada tiga unsur dalam Keputusan TUN, yakni berupa ketetapan tertulis, dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan, dan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan. Sedangkan definisi Keputusan TUN dalam Pasal 1 ayat (9) UU Peratun, yakni: "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, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata."

Pasal 87

Dengan berlakunya Undang-undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 dan Undang-undang No. 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 penyelenggaraan 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. (Penjelasan: Huruf d yang dimaksud dengan "final dalam arti luas" mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang.)

Menurut Ivan Mawardi, ada empat kriteria Keputusan TUN yang mengalami revitalisasi dalam UU AP 2014, yakni:⁶²

1. Penetapan tertulis tidak sekadar tindakan formal yang berbentuk tertulis, namun juga harus dimaknai sebagai tindakan faktual, meskipun tidak dalam bentuk tertulis. Hal ini terkait dengan Diskresi sebagaimana disebut dalam Pasal 22 sampai 32 UU AP 2014;
2. Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif,

⁶² Irvan Mawardi, "Konstruksi Baru tentang Keputusan Tata Usaha Negara yang Dapat Diuji di PTUN." <http://ptun-samarinda.go.id/index.php/berita/berita-terkini/25-artikel/43-konstruksi-baru-tentang-keputusan-tata-usaha-negara-yang-dapat-diuji-di-ptun> – diakses pada 18 Agustus 2016.

- yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
3. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum. Dalam Pasal 53 ayat (2) UU Peratun makna menimbulkan akibat hukum dibuktikan dengan adanya kerugian hukum. Kerugian hukum yang dimaksud berdasarkan adanya fakta kerugian hukum yang langsung, berdasarkan asas kausalitas dan menimbulkan kerugian yang nyata. Dengan adanya klausul "berpotensi menimbulkan akibat hukum", maka makna kerugian hukum tidak semata-mata terjadi karena hubungan langsung antara Keputusan TUN dengan orang atau badan hukum. Apabila adanya sebuah Keputusan TUN yang berpotensi merugikan, meskipun kerugian tersebut belum nyata dan tiak bersifat langsung maka Keputusan TUN tersebut sudah dapat diuji. Hal ini terjadi dalam sengketa-sengketa izin lingkungan. Masyarakat yang menggugat bukanlah pihak yang menerima akibat hukum langsung dalam Keputusan TUN, namun sebagai masyarakat yang "berpotensi mendapat kerugian" atas penetapan izin lingkungan tersebut.
 4. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat. Klausul ini menambah makna baru dari Individual dalam kriteria sebuah KTUN dan memperluas peluang legal standing warga masyarakat atau kelompok dalam mengajukan gugatan di PTUN. Menurut Pasal 1 ayat 15 UU Administrasi Pemerintahan Warga Masyarakat adalah seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan Keputusan dan/atau Tindakan. Secara teks nampak tidak ada perubahan baru antara definisi Warga Masyarakat sebagaimana diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan dengan kriteria KTUN sebagaimana diatur dalam UU No 51 tahun 2009 yakni keduanya menggunakan istilah "seseorang atau badan hukum perdata". Namun hilangnya redaksi "Individual" baik dalam pasal 1 ayat 7 dan pasal 87 menunjukkan bahwa semangat KTUN yang dikehendaki oleh UU Administrasi Pemerintahan bukan semata-mata KTUN yang menunjukkan relasi sempit antara negara dengan privat seorang warga negara. UU Administrasi Pemerintahan memberikan kandungan makna yang lebih jauh bahwa meskipun KTUN itu secara teks terkait pada Individu tertentu, namun tetap KTUN itu secara universal berlaku bagi Warga Masyarakat secara keseluruhan.

Perubahan paradigma administrasi dalam UUAP 2014 yang penting berikutnya adalah tentang berlakunya Fiktif Positif, sedangkan dalam ketentuan UU Peratun berlaku Fiktif Negatif. Fiktif, atau sikap diam Badan atau Pejabat TUN, merujuk pada Keputusan TUN yang tidak berwujud. Fiktif dapat dianggap sebagai penolakan (negatif) atau pengabulan (positif). Negatif menunjukkan bahwa Keputusan TUN yang digugat dianggap berisi penolakan terhadap permohonan yang diajukan. Sedangkan Positif berarti Keputusan TUN dianggap mengabulkan permohonan yang telah diajukan. Keputusan Fiktif Negatif terdapat dalam ketentuan Pasal 3 UU peratun dan ketentuan mengenai Keputusan Fiktif Positif terdapat dalam Pasal 53 UUAP. Perbedaan pengertian dan mekanisme Keputusan Fiktif dalam UU Peratun dan UUAP 2014 dapat dilihat dalam tabel berikut:

Pengaturan tentang "Sikap Diam" (Fiktif Negatif dan Fiktif Positif) dalam dua undang-undang

UU No. 5 Tahun 1986	UU No. 30 Tahun 2014
<p>Pasal 3 Ayat (1): Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara;</p>	<p>Pasal 53 Ayat (1): Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;</p>
<p>Ayat (2): Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud; <i>Penjelasan: Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerima permohonan dianggap telah mengeluarkan keputusan yang berisi penolakan permohonan tersebut apabila tenggang waktu yang ditetapkan telah lewat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu bersikap diam, tidak melayani permohonan yang telah diterimanya.</i></p>	<p>Ayat (2): Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.</p>
<p>Ayat (3): Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.</p>	<p>Ayat (3): Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum;</p>
	<p>Ayat (4): Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3);</p>
	<p>Ayat (5): Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan;</p>
	<p>Ayat (6): Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.</p>

Dalam klausul Pasal 3 UU Peratun, "sikap diam" Pejabat atau Badan TUN terhadap permohonan yang diajukan kepadanya, apabila telah mencapai empat bulan atau diatur lain dalam peraturan perundang-undangan terkait sejak permohonan diajukan, maka Badan atau Pejabat TUN tersebut dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan. Klausul inilah yang memunculkan istilah Fiktif Negatif. Kata "disamakan" pada ayat (1) dan "dianggap" pada ayat (3) menunjukkan bahwa keluarnya Keputusan Penolakan (Fiktif Negatif) berlaku seketika (otomatis), tanpa memerlukan mekanisme pengesahan lainnya.

Sedangkan klausul Pasal 53 UUAP 2014 mengatur bahwa "sikap diam" Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan terhadap suatu permohonan, apabila telah melewati batas waktu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait atau 10 hari jika tidak diatur secara khusus, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum. Namun, kabulnya permohonan berupa Keputusan Fiktif Positif tidak terjadi seketika (otomatis). Berdasarkan mekanisme Pasal 53 UUAP 2014, pemohon harus mengajukan permohonan kepada PTUN untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan.

Untuk menindaklanjuti berlakunya perubahan paradigma "sikap diam" dalam Pasal 53 UUAP 2014 ini, Mahkamah Agung kemudian mengeluarkan Perma No. 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan. Pemeriksaan persidangan Permohonan ini dilakukan menggunakan Hukum Acara Biasa yang Dipercepat—karena rentang waktu persidangan hanya 21 hari—diperiksa oleh Majelis lengkap tanpa melalui proses *dismissal* maupun pemeriksaan persiapan dalam sidang yang terbuka untuk umum (*vide* Pasal 8 dan 9). Terdapat empat jenis amar putusan yang dapat diputus Majelis Hakim dalam persidangan ini, yakni: permohonan tidak diterima, permohonan dikabulkan, permohonan ditolak, dan permohonan gugur (*vide* Pasal 15).

Dengan berlakunya Keputusan Fiktif Positif pada prinsipnya diharapkan mampu memberikan angin segar bagi terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang melayani masyarakat secara efisien, transparan, dan akuntabel. Paradigma baru ini sedikit demi sedikit mulai menggeser kecenderungan lama yang tidak efektif, tertutup, dan terkesan arogan. Apalagi UUAP 2014 juga menerapkan sanksi administratif sedang bagi Badan atau Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan Pasal 53 ayat (2) dan (6). Ketentuan mengenai sanksi administrasi ini merupakan langkah positif dalam konteks memperkuat kepatuhan Badan atau Pejabat Pemerintah melaksanakan putusan pengadilan.

Dalam realitasnya di lapangan, pelaksanaan Keputusan Fiktif Potitif masih mengalami berbagai kendala, baik pada tingkat implementasinya di pemerintahan maupun penanganan

sengketanya. Menurut Suryo Hadi Winarno, Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemprov Jateng, munculnya sengketa akibat pelanggaran terhadap Pasal 53 UUAP 2014 dikarenakan banyak pejabat pemerintahan di daerah belum mengetahui adanya ketentuan pasal itu.

Dia mencontohkan perkara antara PT. Woneel Sinar Utama dan Bupati Magelang. Dalam perkara tersebut, PT. Woneel Sinar Utama mengajukan permohonan penetapan kepada PTUN Semarang atas permohonan izin penggunaan pemanfaatan tanah di kawasan Borobudur yang diajukan kepada Bupati Magelang. Dalam Putusan No: 004/P/FP/2016/PTUN.Smg., PTUN Semarang mengabulkan permohonan Pemohon dan memerintahkan agar Termohon Bupati Magelang mengeluarkan Keputusan dan/atau melakukan Tindakan sesuai Permohonan izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah (IPPT) atas nama PT. Woneel Sinar Utama.

Perkara tersebut berawal ketika PT. Woneel Sinar Utama mengajukan permohonan izin *a quo* kepada Bupati Magelang pada tanggal 11 September 2015, namun setelah melewati batas waktu yang ditentukan di mana seharusnya Bupati berkewajiban menjawab permohonan IPPT, Bupati Magelang tetap tidak memberikan jawaban kepada Pemohon. Alasan Bupati Magelang tidak menjawab permohonan tersebut dikarenakan lokasi yang dimohonkan izinnnya tidak sesuai dengan RW/RW Kabupaten dan Provinsi serta melanggar Perpres No. 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya. Menurut Suryo, Bupati Magelang telah keliru mengartikan "sikap diam"-nya sebagai penolakan atas permohonan izin tersebut. Paradigma "sikap diam" yang digunakan masih didasarkan pada UU Peratun.

Dalam jangka waktu lima hari setelah Putusan PTUN Semarang ditetapkan, lantas Bupati Magelang mengeluarkan Keputusan perihal Izin Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah sesuai yang diajukan Pemohon. Tetapi ternyata kemudian Bupati Magelang menerbitkan kembali Keputusan Pencabutan terhadap Keputusan IPPT PT. Woneel Sinar Utama. Dasar penerbitan Keputusan Pencabutan itu menggunakan Perpres No. 58 Tahun 2014. Tidak terima dengan Tindakan Bupati Magelang, PT. Woneel Sinar Utama selanjutnya melakukan upaya administrasi berupa Banding kepada Gubernur Jawa Tengah selaku Atasan Pejabat Bupati Magelang (*vide* Pasal 78 UUAP 2014).

Pada saat proses Banding Administrasi itulah nampak bahwa alasan Penolakan yang dilakukan Bupati Magelang terhadap permohonan izin dan pencabutan Keputusan tidak disampaikan dengan jelas kepada Pemohon. Dalam proses Banding administrasi yang difasilitasi oleh Biro Hukum Pemprov Jawa Tengah, PT. Woneel Sinar Utama pada akhirnya dapat mengerti dan memahami setelah disampaikan penjelasan bahwa pelanggaran terhadap RTRW dapat dikenakan sanksi pidana, tidak hanya pejabat yang memberikan izin tetapi juga pemohon.

Hakim PTUN Semarang, Dyah Widiyaningsih, membenarkan perkara pengajuan permohonan Pasal 53 UUAP mayoritas disebabkan karena kurang atau tidak dipatuhinya pelaksanaan Asas Pemberian Alasan yang cukup oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan.⁶³ Menurut Hakim Dyah, semangat dari Pasal 53 adalah untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan negara. Apabila memang akan dilakukan penolakan terhadap pengajuan permohonan, Badan atau Pejabat Pemerintahan seharusnya melakukan komunikasi yang terbuka dan menyampaikan pertimbangan-pertimbangan yang dijadikan alasan penolakan.

Perubahan paradigma ini nyatanya masih kurang dipahami oleh SKPD-SKPD di daerah sehingga sengketa permohonan izin mengalami kenaikan dan diperkirakan akan terus bertambah. Padahal Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah berjalan efektif selama dua tahun setelah disahkan. Menurut pengakuan Biro Hukum Pemrov Jateng, sosialisasi terhadap Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sampai saat ini telah gencar dilakukan baik oleh Pemprov maupun oleh Pusat. Namun SKPD di daerah masih saja kerap abai memberikan alasan atau dasar pertimbangan atas penolakan menerbitkan Keputusan.

Sedangkan contoh perkara Keputusan Fiktif Negatif sebelum berlakunya UUAP 2014 adalah sengketa izin pendirian SPBE antara PT. Solo Elpiji (Penggugat) melawan Bupati Purworejo (Tergugat) pada tahun 2014.⁶⁴ Gugatan ini diajukan terhadap "sikap diam" Tergugat yang tidak menjawab surat Penggugat tertanggal "Solo, 27 November 2013" perihal Permohonan Izin Pendirian SPBE (Stasiun Pengisian Bahanbakar Elpiji), sehingga masuk dalam Keputusan TUN Fiktif Negatif sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Peratun. Dalil gugatan yang diajukan antara lain memuat pelanggaran terhadap AUPB, khususnya Asas Proporsionalitas dan Asas Profesionalitas berdasarkan Pasal 3 angka 5 dan 6 Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Bebas dari KKN.

Dalam jawabannya di muka persidangan, Tergugat beralih bahwa tidak memiliki kewajiban untuk memberikan jawaban terhadap permohonan izin Penggugat *a quo*, dikarenakan izin yang sama sudah pernah diajukan oleh Penggugat pada 5 Juli 2012. Permohonan izin tertanggal 5 Juli 2013 tersebut telah diberikan jawaban oleh Tergugat, dengan pokok jawaban bahwa lokasi untuk pendirian SPBE yang dimohonkan oleh Penggugat tidak dapat disetujui karena tidak sesuai dengan Rencana Struktur Ruang Wilayah dan Rencana Pola Ruang Wilayah Kabupaten Purworejo sebagaimana diatur dalam Perda Kabupaten Purworejo No. 27 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Purworejo Tahun 2011-2013.

⁶³ Wawancara dengan Hakim PTUN Semarang, Dyah Widiyaningsih, --tanggal--. Dalam kesempatan yang sama, Hakim Dyah Widiyaningsih menyampaikan bahwa pemahamannya tentang Asas Pemberian Alasan yang Cukup dipengaruhi doktrin AUPB yang dikembangkan oleh Ateng Syafrudin.

⁶⁴ Putusan Nomor: 043/G/2014/PTUN.SMG.

Di pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim PTUN Semarang berpendapat bahwa tindakan Tergugat telah bertentangan dengan Asas Profesionalitas sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik serta Asas Profesionalitas dan Asas Kepastian Hukum sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Atas dasar pertimbangan hukum itulah Majelis Hakim PTUN Semarang dalam amar putusannya mengabulkan gugatan Penggugat dan memerintahkan kepada Tergugat untuk merespon dan menerbitkan Surat Jawaban yang dimohonkan oleh Penggugat *a quo*. Sedangkan dalam putusan bandingnya, Majelis Hakim PTTUN Surabaya menguatkan putusan PTUN Semarang dengan pertimbangan hukum yang sama seperti yang digunakan Majelis Hakim PTUN Semarang.⁶⁵

Penyelesaian perkara dengan objek gugatan berupa Keputusan Fiktif Negatif memakan waktu relatif cukup lama. Apabila ketentuan jangka waktu empat bulan (120 hari) dalam Pasal 3 UUAP ditambah dengan 90 jangka waktu pengajuan gugatan, maka waktu yang diperlukan bagi Pemohon sampai dengan memperoleh putusan PTUN adalah 390 hari. Belum lagi kalau ditempuh upaya hukum banding dan kasasi sampai putusan berkekuatan hukum tetap. Dalam perkara PT. Solo Elpiji melawan Bupati Purworejo, jika dihitung penyelesaian sengketanya mulai Penggugat mengajukan permohonan izin tertanggal 27 November 2013 dan mendapatkan putusan Banding PTTUN Surabaya tertanggal 4 Februari 2015, maka penyelesaian sengketa Keputusan Fiktif Negatif ini memakan waktu 15 bulan lebih. Bandingkan dengan penyelesaian sengketa Fiktif Positif menggunakan UUAP yang hanya memakan waktu 121 hari sampai keluar putusan PTUN atau 126 hari (121 + 5 hari) sampai keluarnya Keputusan yang dimohonkan. Jangka waktu penyelesaian sengketa Keputusan Fiktif Negatif memakan waktu lebih dari tiga kali lipat dari jangka waktu penyelesaian sengketa Keputusan Fiktif Positif.

4.4. AUPB, Peran Biro/Badan Hukum Pemerintahan, dan Tenaga Ahli

Dalam subbab sebelumnya telah dipaparkan beberapa contoh perkara Tata Usaha Negara yang melibatkan kepala daerah. Penanganan perkara hukum di lingkungan pemerintahan daerah kemudian dilaksanakan oleh Biro Hukum provinsi dan Bagian Hukum kabupaten/kota. Biro/Badan Hukum memiliki tugas dan fungsi lainnya yang diatur melalui peraturan daerah masing-masing. Sebagai contoh, Biro Hukum Pemprov Jawa Tengah diatur dalam Perda Jawa Tengah No. 5 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan kedudukannya Biro hukum adalah unsur staf yang berada dan bertanggung jawab kepada Sekretaris Daerah melalui Asisten Pemerintahan. Organisasi dan Struktur Biro Hukum Setda Provinsi Jawa

⁶⁵ Putusan Nomor: 09/B/2015/PT.TUN.SBY., antara Bupati Purworejo (Tergugat/Pembanding) melawan PT. Solo Elpiji (Penggugat/Terbanding).

Tengah dipimpin oleh Kepala Biro Hukum dengan membawahi 3 (tiga) kepala bagian dan 9 (sembilan) kepala sub bagian, dengan susunan sebagai berikut:

- a) Bagian Peraturan Perundang-undangan;
 - 1) Subbagian Rencana Peraturan Daerah;
 - 2) Subbagian Rencana Peraturan dan Keputusan Gubernur;
 - 3) Subbagian Pengkajian Produk Hukum
- b) Bagian Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia;
 - 1) Subbagian Sengketa Hukum;
 - 2) Subbagian Bantuan Hukum;
 - 3) Subbagian Hak Asasi Manusia
- c) Bagian Dokumentasi dan Sosialisasi Hukum
 - 1) Subbagian Dokumentasi dan Informasi Hukum;
 - 2) Subbagian Sosialisasi Hukum;
 - 3) Subbagian Tata Usaha Biro;
- d) Bagian Pengawasan Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota
 - 1) Subbagian Pengawasan Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota I (eks karisidenan Semarang dan Pati);
 - 2) Subbagian Pengawasan Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota II (eks karisidenan Surakarta dan Kedu);
 - 3) Subbagian Pengawasan Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota III (eks karisidenan pekalongan dan banyumas).

Berdasarkan susunan organisasi di atas, Biro Hukum Pemprov Jawa Tengah memiliki Tugas dan Fungsi sebagai berikut:

TUGAS

Menyusun perumusan kebijakan pemerintahan daerah, pengkoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pelaksanaan dan pelayanan administrasi, pembinaan dan fasilitasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan pemerintahan daerah di bidang peraturan perundang-undangan, bantuan hukum dan hak asasi manusia, dokumentasi dan sosialisasi hukum, pengawasan produk hukum daerah kabupaten/kota.

FUNGSI

- 1. perumusan kebijakan pemerintahan daerah di bidang hukum;*
- 2. pengkoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang hukum;*
- 3. pembinaan dan pelayanan fasilitasi penyelenggaraan pemerintahan daerah di*

bidang hukum;

4. *pelayanan dan pelaksanaan administrasi dan teknis di bidang peraturan perundang-undangan, bantuan hukum dan HAM, dokumentasi dan sosialisasi hukum, pengawasan produk hukum daerah kabupaten/kota;*
5. *pemantauan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah di bidang hukum;*
6. *pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Pemerintahan sesuai tugas pokok dan fungsinya.*

Berdasarkan uraian Tugas Pokok dan Fungsi Biro Hukum Pemprov Jawa Tengah di atas, pendampingan perkara-perkara hukum yang terjadi di lingkungan Pemprov Jawa Tengah ditangani oleh Bagian Bantuan Hukum. Perkara Hukum sebagaimana dimaksud dalam Permendagri No. 12 Tahun 2014 terdiri atas perkara litigasi dan perkara non-litigasi. Jenis perkara litigasi terdiri atas uji materiil undang-undang, uji materiil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, perkara perdata, perkara tata usaha negara, dan perkara di Badan Peradilan lainnya.⁶⁶ Sedangkan perkara non-litigasi yang menjadi kewenangan Biro/ Badan Hukum adalah menangani perkara pengaduan hukum, konsultasi hukum, dan penanganan unjuk rasa. (*vide* Pasal 4 Permendagri No. 12 Tahun 2014).

Sampai dengan bulan Maret Tahun Anggaran 2016 (Triwulan I), Bagian Bantuan Hukum Pemprov Jawa Tengah setidaknya telah merealisasikan lima jenis program dan kegiatan, antara lain:⁶⁷ Penanganan 9 (sembilan) perkara perdata/TUN, studi komparasi penanganan perkara oleh Pemerintah Provinsi dan penyelenggaraan bantuan hukum di Provinsi Sulawesi Selatan dan Sumatra Barat, 2 (dua) kali penanganan perkara perdata dan TUN di persidangan, fasilitasi penanganan perkara perdata dan TUN kepada kabupaten/kota di 6 (enam) daerah, dan 4 (empat) kegiatan terkait koordinasi pelaksanaan bantuan penanganan perkara oleh Lembaga Bantuan Hukum.

Terkait upaya pencegahan timbulnya sengketa administratif, Biro Hukum Jawa Tengah mengklaim lebih mengutamakan langkah persuasif dan komunikatif sebagai bentuk pelaksanaan Asas Keterbukaan.⁶⁸ Contohnya, apabila Gubernur hendak mengeluarkan Keputusan penolakan terhadap suatu permohonan, misalnya izin, atau tindakan di internal kepegawaian seperti pemberhentian atau pencopotan jabatan pegawai di jajaran Pemprov, Biro Hukum akan mengundang pihak-pihak bersangkutan untuk menyampaikan semua alasan

⁶⁶ Penanganan perkara di Pengadilan lainnya antara lain di Lembaga Peradilan Komisi Informasi Publik, Ajudikasi, Arbitase, KPPU, Pajak, Hubungan Industrial dan lembaga-lembaga yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara hukum.

⁶⁷ Lihat data Realisasi Pelaksanaan APBD Prov. Jateng s.d. Bulan Maret 2016 (Triwulan I).

⁶⁸ Wawancara dengan Suryo Hadi Winarno, Kabag Bantuan Hukum Pemprov Jateng.

dan pertimbangan yang mendasari Tindakan atau Keputusan yang akan dikeluarkan. Cara ini menurutnya lebih efektif daripada di kemudian hari muncul gugatan hukum.

Mengenai penyusunan Keputusan kepala daerah secara umum diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Setiap rancangan Keputusan kepala daerah wajib mendapatkan paraf koordinasi dari kepala Biro/Badan Hukum sebelum mendapat penetapan oleh kepala daerah (*vide* Pasal 51 dan 52 Permendagri No. 1 Tahun 2014). Koordinasi terhadap rancangan Keputusan dilakukan oleh Biro/Badan Hukum bersama masing-masing SKPD sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Saat dikonfirmasi mengenai pelaksanaan koordinasi antar instansi/badan, Biro Hukum Pemrov Jawa Tengah menjawab bahwa koordinasi semacam itu memang ada. Sebelum Keputusan Gubernur ditetapkan, dibentuk tim yang melibatkan beberapa unsur: terkait administrasi melibatkan inspektorat, keuangan melibatkan Bappeda, berkenaan substansi melibatkan masing-masing SKPD, dan untuk penyusunan serta pengecekan rancangan melibatkan Biro Hukum. Untuk Keputusan yang sifatnya lebih kompleks seperti keputusan atas permohonan izin lingkungan atau keputusan penetapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, otomatis dilakukan koordinasi lintas sektoral yang lebih luas dan mendalam pula, terutama mengenai tahapan prosedur dan jangka waktu dilakukannya tiap-tiap persyaratan. Misalnya apabila diwajibkan melakukan sosialisasi dan konsultasi publik, mengenai kapan jangka waktu pelaksanaannya dan kapan jangka waktu penyampaian undangan sosialisasi dan konsultasi kepada para pihak.

Koordinasi antar sektoral juga tidak hanya dilakukan pada saat membahas rancangan Keputusan, namun juga dilakukan saat terjadi sengketa. Menurut Suryo Hadi Winarno, Kabag Bantuan Hukum Pemrov Jawa Tengah, apabila terjadi sengketa yang berdampak luas, akan diundang pula dinas dan kementerian terkait dalam rapat koordinasi. Namun, memang tidak dibahas mengenai pengeksplicitan AUPB dalam penyusunan produk hukum di daerah. Di dalam peraturan perundang-undangan pun tidak diatur tentang pencantuman AUPB sebagai dasar penetapan produk hukum.

4.5. Mengawal Perkara Keputusan TUN: Efektifitas, Hambatan dan Peluangnya

Setelah disahkannya Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dapat dikatakan bahwa UUAP merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara,⁶⁹ sementara hukum acaranya adalah Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 dan Undang-undang No. 51 Tahun 2009. Baik dalam UU Peratun maupun UUAP,

⁶⁹ Lihat Penjelasan Umum UU AP 2014.

keduanya mengatur mengenai mekanisme penyelesaian sengketa TUN. Untuk mengkaji implementasi pengawalan perkara TUN oleh pemerintah, pertama-tama perlu dibahas mengenai cara-cara penyelesaian sengketa TUN.

Menurut UU Peratun, untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang timbul akibat diterbitkannya suatu Keputusan TUN dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu:

1. Melalui upaya administrasi (*vide* Pasal 48 *jo.* Pasal 51 ayat 3)
2. Melalui Peradilan Tata Usaha Negara (*vide* Pasal 1 angka 5 *jo* Pasal 53)

Dalam Penjelasan Pasal 48 UU Peratun, upaya administratif adalah prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa Tata Usaha Negara yang dilaksanakan di lingkungan pemerintah sendiri (bukan oleh badan peradilan yang bebas), yang terdiri dari:

- a. Prosedur keberatan;
- b. Prosedur banding administratif.

Prosedur keberatan adalah upaya administrasi yang penyelesaiannya ditangani sendiri oleh Badan atau Pejabat yang mengeluarkan Keputusan TUN. Sedangkan yang dimaksud dengan banding administratif adalah penyelesaian sengketa TUN yang diajukan kepada instansi atasan atau instansi lain dari Badan atau Pejabat yang mengeluarkan Keputusan TUN tersebut. Dalam praktiknya, upaya keberatan dan banding administratif dapat dilakukan sendiri-sendiri atau keduanya.

Dalam ketentuan Pasal 48 pengajuan upaya administrasi hanya dapat dilakukan jika peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum ditetapkannya suatu Keputusan memang menyediakan upaya administrasi. Sedangkan pengajuan gugatan kepada Peradilan Tata Usaha Negara baru dapat dilakukan jika proses upaya administrasi (keberatan dan banding administratif) yang bersangkutan telah digunakan.

Mengenai prosedur upaya administratif, Mahkamah Agung kemudian mengeluarkan SEMA RI No. 2 Tahun 1991 tentang Buku Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuannya berisi antara lain (*perlu dicek kembali*).

IV.1. Yang dimaksud Upaya Adiministratif adalah:

- a. Pengajuan surat keberatan (*Bezwaarscriff Beroep*) yang diajukan kepada Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan (Penetapan/ *Beschikking*) semula;
- b. Pengajuan banding administratif (administratif *Beroep*) yang ditujukan kepada atasan Pejabat atau instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan yang berwenang memeriksa ulang keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

IV. 2.

- a. Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa peninjauan surat keberatan, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan diajukan kepada pengadilan Tata Usaha Negara;
- b. Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya adiministratif berupa surat keberatan dan atau mewajibkan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam tingkat pertama yang berwenang.

Pengujian dalam upaya administratif berbeda dengan pengujian di PTUN. Di PTUN pengujiannya hanya dari segi penerapan hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a dan b UU No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986, yaitu apakah Keputusan TUN yang diterbitkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar AUPB. Sedangkan dalam upaya administratif, pengujiannya dilakukan dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus, sehingga pengujiannya dilakukan secara lengkap.

Proses upaya administratif ini memiliki keuntungan dan kelemahan tersendiri. Keuntungannya, upaya administratif melakukan penilaian terhadap Keputusan TUN baik dari aspek Legalitas (*Rechtmatigheid*) maupun aspek Oportunitas (*Doelmatigheid*), para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah seperti halnya dalam proses peradilan. Sedangkan kelemahannya terjadi pada tingkay objektifitas penilaian karena Badan atau Pejabat TUN yang menerbitkan Surat Keputusan berpotensi memiliki kepentingan secara langsung maupun tidak langsung sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh.⁷⁰

Bagaimana implementasi upaya administratif tersebut dilakukan? Beberapa contoh sengketa di Jawa Tengah sebagaimana telah diangkat pada Bab dan sub-subbab sebelum ini akan dihadirkan kembali untuk melihat penerapan upaya administratif yang telah ditempuh

⁷⁰ Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntutan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: PT. Pramoedya Pustaka, 1999), hlm. 8.

penggugat. Selain itu, pembahasan berikut sekaligus menjawab bagaimana sikap pemerintah dalam mengawal sengketa TUN yang sedang dihadapinya.

Pertama, perkara antara Walhi melawan Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pati dengan Putusan No. 103 K/TUN/2010 tentang sengketa izin penambangan dan pembangunan pabrik semen PT. Semen Gresik (Persero) di Pati. Dalam dasar gugtannya, penggugat mendalilkan:

Bahwa sehubungan dengan Keputusan *a quo* yang telah dikeluarkan oleh Tergugat, Penggugat telah menempuh upaya administratif dalam bentuk mengirimkan surat keberatan terhadap Keputusan yang dikeluarkan Tergugat melalui jasa pos kilat khusus, tertanggal 22 Desember 2008 dan telah dimuat dalam harian Kompas tertanggal 27 Desember 2008 dengan judul "Walhi Keberatan atas Surat Keputusan Bupati Pati." Sedangkan surat keberatan yang kedua telah dikirimkan melalui jasa pos kilat khusus kepada Tergugat tertanggal 21 Januari 2009. Bahwa sampai gugatan ini didaftarkan di PTUN Semarang, Tergugat tidak memberikan tanggapan atau Jawaban atas surat keberatan Penggugat.

Dalam Eksepsi maupun Jawabannya, Tergugat tidak menyinggung dasar gugatan mengenai upaya administratif yang telah dilakukan Para Penggugat. Dengan demikian, Tergugat memang tidak menyangkal adanya upaya administratif yang telah dilakukan Penggugat dan tidak diresponnya surat keberatan yang diajukan Penggugat.

Kedua, perkara antara Karomat melawan Gubernur Jawa Tengah dan PT. PLN (Persero) dalam Putusan No: 02 K/TUN/2016 mengenai sengketa pengadaan tanah berdasar kepentingan umum untuk pembangunan PLTU Batang. Dalam dasar gugatannya, Penggugat mendalilkan:

"Bahwa Penggugat pada tanggal 6 Agustus 2015, telah mangajukan keberatan dalam bentuk Somasi kepada Tergugat namun tidak mendapatkan respon."

Dalam "Eksepsi lain-lain", Tergugat dan Tergugat Intervensi menyangkal telah terjadi upaya administratif yang ditempuh Penggugat, selengkapnya sebagai berikut: "... Gugatan Penggugat Prematur karena Penggugat belum mengajukan upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke PTUN:

- Bahwa dalil gugatan Penggugat di dalam Gugatan Huruf D angka 3 Penggugat menyatakan bahwa pada tanggal 6 Agustus 2015 Penggugat telah mengajukan keberatan namun tidak mendapat respon adalah tidak benar dan tidak berdasar, karena Tergugat tidak pernah menerima keberatan dari Penggugat terkait dengan rencana pembangunan PLTU Batang;

- Bahwa UU No. 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 telah memberikan kesempatan kepada pihak yang keberatan terhadap rencana penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum *in casu* pembangunan PLTU Batang, untuk menyampaikan keberatannya dalam Konsultasi Publik sesuai ketentuan Pasal 20 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012 *jo* Pasal 34 dan Pasal 35 ayat (1) Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012;
- Bahwa pada kenyataannya dalam waktu yang ditentukan, baik sebelum penetapan lokasi diterbitkan maupun setelah diterbitkan, Penggugat tidak pernah mengajukan keberatan, namun langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang;
- Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 48 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986, setiap pihak yang ingin mengajukan gugatan TUN diwajibkan melaksanakan seluruh upaya administratif terlebih dahulu, dan jika tidak dipenuhi, maka PTUN tidak berwenang memerikemberikan kesempatan kepada Pihak Yang Berhak untuk menyampaikan keberatan dalam Konsultasi Publik;
- Bahwa dalam hal ini Penggugat tidak menggunakan haknya untuk mengajukan keberatan atas rencana lokasi pembangunan tersebut yang dibuktikan dalam Berita Acara Kesepakatan, tidak ada pihak yang menyatakan keberatan;
- Bahwa menakinsme/prosedur pengajuan keberatan tidak dilakukan oleh penggugat sehingga prosedur administratif sebagaimana disyaratkan dalam UU 2 Tahun 2012 tidak terpenuhi, memutus, dan menyelesaikan sengketa berdasarkan Pasal 48 ayat (2) UU Peratun.
- Bahwa karena Penggugat tidak pernah mengajukan keberatan kepada Tergugat sebagai bentuk upaya administratif, maka dengan sendirinya Penggugat telah tidak memenuhi syarat untuk mengajukan Gugatan sebagaimana ditetapkan dalam UU Peratun, yang menyebabkan Gugatan Penggugat menjadi prematur serta sudah sepatutnya ditolak atau setidaknya-tidaknya dinyatakan tidak dapat diterima;
- Bahwa somasi yang diajukan oleh Penggugat pada tanggal 6 Agustus 2015 bukan merupakan keberatan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012 *jo* Pasal 34 dan Pasal 35 ayat (1) Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 yang mana memberikan kesempatan kepada Pihak Yang Berhak untuk menyampaikan keberatan dalam Konsultasi Publik;
- Bahwa dalam hal ini Penggugat tidak menggunakan haknya untuk mengajukan keberatan atas rencana lokasi pembangunan tersebut yang dibuktikan dalam Berita Acara Kesepakatan, tidak ada pihak yang menyatakan keberatan;
- Bahwa menakinsme/prosedur pengajuan keberatan tidak dilakukan oleh penggugat sehingga prosedur administratif sebagaimana disyaratkan dalam UU 2 Tahun 2012 tidak terpenuhi sehingga Penggugat tidak berkapasitas mengajukan gugatan *a quo* ke PTUN.”

Dalam eksepsinya di atas, Tergugat menyangkal somasi yang dilakukan Penggugat sebagai bentuk Keberatan dalam upaya administratif. Menurut Tergugat, berhubung dasar hukum ditetapkannya Objek Gugatan adalah Undang-undang No. 2 Tahun 2012 dan mengatur mengenai mekanisme upaya administratifnya tersendiri (keberatan dalam Konsultasi Publik), maka prosedur pengajuan upaya administratif menggunakan undang-undang tersebut. Karena itu somasi tergugat tidak dianggap sebagai upaya administratif.

Ketiga, perkara antara Joko Prianto, dkk melawan Gubernur Jawa Tengah dan PT. Semen Gresik dalam Putusan No: 064/G/2014/PTUN mengenai sengketa izin penambangan dan pembangunan pabrik semen di Rembang. Dalam dasar gugatannya, Penggugat mendalilkan:

1. Bahwa Penggugat I s.d. VI telah melakukan upaya administrasi dalam bentuk menyampaikan surat keberatan terhadap Keputusan yang telah dikeluarkan Tergugat dengan menemui langsung Gubernur Jawa Tengah pada tanggal 20 Juni 2014 dan telah menerima surat tanda terima;
2. Bahwa upaya administrasi tersebut telah dimuat dalam situs berita online Tempo tertanggal 21 Juni 2014 dengan judul "Soal Pabrik Semen, Ganjar Dinilai Tak Tegas," situs online Tempo tertanggal 22 Juni 2014 dengan judul "Aktivis Gugat Izin Pabrik Semen di Rembang," Situs online NU Online tertanggal 20 Juni 2014 dengan judul "Warga NU ajukan Keberatan Izin Pabrik Semen ke Gubernur Jateng," Situs online MataAitRadio.net tertanggal 20 Juni 2014 dengan judul "Lima Hari, Warga masih bertahan di Tenda 'Penolakan Semen'";
3. Bahwa Penggugat VII mengetahui adanya Surat Keputusan *a quo* pada tanggal 18 Juni 2014 dan telah melakukan upaya administrasi dalam bentuk mengirimkan surat keberatan terhadap Keputusan yang telah dikeluarkan Tergugat pada tanggal 25 Agustus 2014."
4. Bahwa sampai gugatan ini didaftarkan, Tergugat tidak membatalkan Keputusan *a quo*.

Dalam Eksepsinya, Tergugat menyangkal telah dilakukan upaya administrasi yang dilakukan oleh Para Penggugat. Sangkalannya sebagai berikut:

Gugatan Prematur

- Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 70 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009 mengatur mengenai peran masyarakat terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berbunyi sebagai berikut: "Peran Masyarakat dapat berupa: a. pengawasan sosial; pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan, dan/atau c. Penyampaian informasi dan/atau laporan."
- Berdasarkan bunyi Pasal tersebut di atas, maka salah satu peran masyarakat adalah

pemberian keberatan.

- Berdasarkan ketentuan Pasal 39 dan 70 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009, maka masyarakat yang belum menggunakan kesempatan dalam prosedur keberatan dalam proses pengambilan keputusan izin dapat menggunakan haknya mengenai peran masyarakat yaitu keberatan terhadap penerbitan Izin Lingkungan;
- Bahwa berdasarkan pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Gugatan *a quo* adalah prematur dikarenakan belum selesainya upaya administratif berupa keberatan yang diajukan oleh Para Penggugat.

Dalam Eksepsinya, Tergugat menyangkal adanya upaya administrasi berupa Keberatan yang dilakukan oleh Para Penggugat. Menurut argumentasinya, upaya administrasi dalam sengketa izin lingkungan seharusnya menggunakan ketentuan Undang-undang No. 32 Tahun 2009. Sehingga Keberatan yang disampaikan secara langsung kepada Gubernur Jawa Tengah bukan merupakan langkah upaya administrasi.

Keempat, perkara antara Jasmo, dkk melawan Bupati Pati dan PT. Sahabat Mulia sakti dalam Putusan No: 015/G/2015/PTUN.Smg mengenai sengketa izin lingkungan pembangunan pabrik semen serta penambangan batugamping dan batulempung di Pati. Dalam dasar gugatannya, Para Penggugat mendalilkan:

1. Bahwa Penggugat I s.d. Penggugat V telah melakukan upaya administratif dalam bentuk menyampaikan surat keberatan terhadap Keputusan yang dikeluarkan Tergugat dengan mendatangi langsung (audiensi) ke kantor Bupati Pati pada tanggal 18 Februari 2015 dan telah menerima surat tanda terima;
2. Bahwa sampai gugatan ini didaftarkan, Tergugat tidak membatalkan Keputusan *a quo*.

Dalam Eksepsinya, Tergugat berpendapat:

- Audiensi yang dilakukan merupakan kegiatan yang lebih menunjukkan kegiatan dan peran JMPPK bukan peran Para Penggugat, oleh karena itu alasan Para Penggugat harus dikesampingkan karena JMPPK bukan merupakan organisasi yang mewakili kepentingan Para Penggugat;
- Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 70 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009 mengatur mengenai peran masyarakat terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berbunyi sebagai berikut: "Peran Masyarakat dapat berupa: a. pengawasan sosial; pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan, dan/atau c. Penyampaian informasi dan/atau laporan."
- Berdasarkan bunyi Pasal tersebut di atas, maka salah satu peran masyarakat adalah pemberian keberatan.
- Berdasarkan ketentuan Pasal 39 dan 70 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009, maka masyarakat yang belum menggunakan kesempatan dalam prosedur keberatan dalam

proses pengambilan keputusan izin dapat menggunakan haknya mengenai peran masyarakat yaitu keberatan terhadap penerbitan Izin Lingkungan;

- Bahwa apabila benar telah terjadi penyampaian Keberatan melalui audiensi kepada Bupati Pati berdasarkan Pasal 30 ayat (1) UUAP: "Warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau tindakan."
- Bahwa yang menyampaikan surat keberatan kepada Tergugat sebagaimana dimaksud para Penggugat adalah warga masyarakat yang belum tentu di dalamnya termasuk Para Penggugat atau tidak mewakili kepentingan Para Penggugat;
- Kalaupun Penggugat benar telah melakukan upaya administrasi berupa keberatan kepada Tergugat namun sampai dengan saat ini Penggugat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dan Penggugat tidak mengajukan banding;
- Karena Para Penggugat belum pernah melakukan upaya administrasi berupa banding kepada atasan langsung pejabat yang mengeluarkan keputusan, maka terbukti dengan jelas bahwa gugatan *a quo* masih prematur untuk diajukan kepada PTUN Semarang.

Macam-macam bentuk Keberatan yang diajukan pihak penggugat dalam empat contoh sengketa di atas dapat berbentuk somasi, pertemuan langsung, mengirimkan surat keberatan via pos, dan menyampaikan surat keberatan secara langsung dalam kegiatan audiensi bersama warga. Kesemua upaya yang diajukan pihak penggugat tidak mendapatkan respon dan tanggapan, dan hal ini dikonfirmasi sendiri dalam eksepsi di muka persidangan.

Fakta ini menunjukkan ketidak-seriusan Pemerintah menyelesaikan sengketa TUN melalui upaya administratif. Atau, setidaknya, jika mengamini pernyataan Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemprov Jawa Tengah yang berpendapat bahwa sedapat mungkin sengketa TUN diselesaikan melalui jalur di luar pengadilan, ternyata sikap tersebut tebang-pilih. Dalam beberapa sengketa yang melibatkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah, memang pihak Pemerintah sikap yang terbuka, persuasif, dan komunikatif ke pihak-pihak yang berperkara. Dalam sengketa izin penambangan dan pembangunan pabrik semen di Rembang, Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo saat mengunjungi tenda warga yang melakukan penolakan justru menyarankan agar diajukan gugatan ke PTUN. Dia juga mempertanyakan pengetahuan warga yang menolak tentang Amdal izin *a quo*.

Dalam empat contoh perkara di atas terlihat beberapa dalil yang digunakan Tergugat untuk menyangkal upaya administratif Penggugat. Pertama, digunakannya prosedur upaya administrasi dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2012 berupa pengajuan keberatan dalam Konsultasi Publik; Kedua, menggunakan mekanisme keberatan atas penerbitan izin sebagai bentuk peran serta masyarakat dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2009; dan ketiga,

menggunakan mekanisme upaya administratif dalam ketentuan Undang-undang No. 30 Tahun 2014.

5.

KESIMPULAN DAN SARAN

Terdapat *legal gap* atau jurang hukum antara kerangka normatif sebagaimana diatur dalam UU Peratun, keberlakuan hukum terkait AUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan upaya administratif dalam mendorong pertanggungjawaban hukum administrasi. Peran yang telah diambil oleh badan peradilan, dalam hal ini, PTUN dan PTTUN dalam lingkungan Mahkamah Agung, sesungguhnya telah memberikan perspektif baru dan mengawal keberlakuan AUPB dalam bentuk yang lebih dalam dan menarik, terutama membangun sistem hukum administrasi. Sekalipun, masih dijumpai putusan-putusan yang kurang tepat secara argumentasi dan tafsir kerlakuan AUPB, namun putusan-putusan tersebut secara kualitas “telah dikoreksi” dengan argumentasi yang lebih baik dalam putusan di Mahkamah Agung.

Dalam mendorong upaya memperbaiki keberlakuan AUPB, sebenarnya pula terjadi *legal gap* antara putusan-putusan TUN yang telah diberikan oleh Mahkamah Agung dan jajaran PTUN di lingkungannya dengan upaya mengefektifkan keberlakuan AUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan, perkembangan terbaru di dalam realitasnya menunjukkan putusan Mahkamah Agung justru mendapati “perlawanan” dari sejumlah penyelenggara pemerintahan untuk tidak perlu dipatuhi, sebagaimana terjadi dalam kasus *Joko Prianto v. Gubernur Jawa Tengah/PT. Semen Indonesia (Kasus Rembang)*, (obyek sengketa Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 Tahun 2012 tentang izin lingkungan PT Semen Gresik), dalam putusan PK (No Register: 99 PK/TUN/2016). Kementerian Perindustrian, jajaran DPR RI, pejabat daerah, beramai-ramai justru mengajak mengabaikan putusan Mahkamah Agung.

Contoh demikian, merupakan pertanyaan penting terkait efektifitas putusan TUN yang dikeluarkan Mahkamah Agung. Oleh sebabnya perlu menegaskan bagaimana seharusnya para pejabat publik untuk mempertimbangkan dan harus belajar bagaimana agar lebih bisa menghargai atau menghormati putusan pengadilan, bukan semata mengeksekusi putusannya, melainkan pula mengkaji dan menerapkan keberlakuan APUB dalam setiap penyelenggaraan administrasi pemerintahan.

Faktor-faktor penting lainnya dalam memahami efektivitas keberlakuan AUPB sesungguhnya pula berkaitan dengan sejumlah hal, yang sekaligus menjadikan rekomendasi dalam penelitian ini, yakni:

(1) Pengembangan kapasitas aparat penyelenggara pemerintahan

Upaya untuk memperkuat kapasitas ini diperlukan dalam rangka implementasi putusan, terutama di level pengambilan kebijakan pemerintah. Perkembangan baru terkait salah satunya, perubahan paradigma administrasi dalam UUAP 2014 yang penting adalah tentang berlakunya Fiktif Positif. Keputusan Fiktif Negatif terdapat dalam ketentuan Pasal 3 UU Peratun dan ketentuan mengenai Keputusan Fiktif Positif terdapat dalam Pasal 53 UUAP.

Pergeseran ini harus terus dikembangkan dan diperkuat pemahamannya bagi penyelenggara pemerintahan dalam rangka mengefektifkan keberlakuan AUPB dalam praktek penyelenggaraan hukum administrasi.

(2) Mengefektifkan peran biro hukum dan tenaga ahlinya

Dalam laporan ini menunjukkan bahwa peran biro hukum berikut tenaga ahli menjadi sangat penting. Misalnya, contoh dalam proses 'banding administrasi' yang difasilitasi oleh Biro Hukum Pemprov Jawa Tengah, PT. Woneel Sinar Utama pada akhirnya dapat mengerti dan memahami setelah disampaikan penjelasan bahwa pelanggaran terhadap RTRW dapat dikenakan sanksi pidana, tidak hanya pejabat yang memberikan izin tetapi juga pemohon. Pemahaman hukum baru menjadi penting agar keberlakuan AUPB menjadi lebih bermakna di tangan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Realitasnya memang tidak mudah. Sebagaimana diakui dalam wawancara yang diuraikan dalam laporan ini, bahwa sekalipun Biro Hukum Pemprov Jateng telah mengadakan sosialisasi terhadap Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bahkan relatif cukup gencar dilakukan, baik oleh Pemprov, maupun oleh Pemerintah Pusat, namun Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di daerah masih saja kerap abai untuk memberikan alasan atau dasar pertimbangan atas penolakan penerbitan suatu Keputusan TUN. Ini merupakan tantangan untuk memberikan peran efektif biro hukum dan tenaga ahlinya dalam mencegah timbulnya sengketa TUN, tidak hanya soal peran koordinatif, melainkan pula mengembangkan sistem yang terus menerus bisa mengevaluasi dan menguatkan keberlakuan AUPB di internal penyelenggara pemerintahan.

(3) Ruang publik untuk menggunakan upaya administratif, termasuk mengajukan permohonan gugatan TUN ke PTUN

Banyaknya pengabaian atas pengaduan masyarakat atau hak publik untuk mengetahui, kerap melahirkan sengketa TUN yang sebenarnya tidak perlu terjadi, apabila mekanisme yang ditempuh dalam penerbitan suatu keputusan dilakukan dengan membuka akses atau ruang publik bagi masyarakat, sekaligus memberikan pertimbangan mengenai telah diterapkannya AUPB.

Faktanya, paradigma lama seperti tertutupan informasi masih sering terjadi, akibat penyelenggara pemerintahan menganggap rendah posisi dan hak masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik. Sehubungan dengan hal ini, tantangannya adalah bagaimana menjadikan putusan-putusan pengadilan yang telah dilahirkan sebagai sarana pembelajaran yang efektif atas keberlakuan AUPB, baik bagi

penyelenggara pemerintahan, maupun masyarakat luas, serta tentu saja bagi pembelajaran hakim-hakim di tingkat bawah.

(4) Pembelajaran dan sinergi antar pihak

Dalam mengupayakan keberlakuan AUPB yang efektif, sekaligus memberikan pembelajaran bersama, diperlukan adanya sinergi dari para pihak terkaitnya. Yang dimaksudkan sinergi dalam hal ini adalah mendorong pembelajaran bersama, misalnya, antara penyelenggara pemerintahan, peradilan dan komunitas akademik dalam membangun dan mencipta transfer pengetahuan yang lebih signifikan mempengaruhi pola dan paradigma kebijakan yang melandaskan pada keberlakuan AUPB.

Perkembangan terkait pergeseran pemaknaan doktrin AUPB, merupakan hal mendasar nan penting bagi Hakim untuk terus bisa menggali makna-makna yang dituangkan tafsirnya dalam putusan-putusannya, termasuk memikirkan bagaimana putusan-putusan peradilan TUN bisa mendapati pengaruh dan efektivitas penggunaan dan penerapannya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Rekomendasi yang demikian perlu diupayakan dengan komitmen atau kesungguhan di dalam mendorong keberlakuan asas-asas pemerintahan yang baik. Sekalipun telah dinormakan menjadi perundang-undangan, keberadaan aturan seperti UUAP itu sendiri belum tentu efektif, karena ternyata tidak sepenuhnya bisa diterima oleh para hakim dengan beragam alasan. Pembelajaran bersama tersebut diharapkan meminimalkan 'legal gap' pengetahuan dan praktek sekaligus mendorong transformasi politik hukum yang mendasar bagi reformasi birokrasi.

Rekomendasi bagi Mahkamah Agung

Dalam konteks pengembangan putusan-putusan TUN untuk bisa lebih berkualitas dan meneguhkan posisi kepastian hukum, maka berbasis temuan-temuan lapangan yang demikian dalam praktek peradilan TUN, perlu pula untuk merekomendasikan setidaknya tiga hal penting,

(1) Membangun Sistem Direktori Yurisprudensi Penerapan AUPB.

Mahkamah Agung perlu menyediakan direktori yurisprudensi penerapan AUPB dalam perkara TUN, sehingga menciptakan tradisi di mana hakim TUN dalam memutus perkara lebih banyak memanfaatkan atau menggunakan yurisprudensi-yurisprudensi terkait. Dengan begitu, perkembangan atau inovasi putusan yang lebih berkepastian hukum dan berkeadilan menjadi lebih memungkinkan.

(2) Meningkatkan Kapasitas Hakim dan/atau Pendidikan Calon Hakim.

Pengembangan kapasitas hakim perlu untuk terus menerus ditingkatkan, terutama untuk mengupdate dan mengupayakan akses putusan dan atau perkembangan pemikiran terkait dengan tafsir perundang-undangan dan AUPB, termasuk memberikan pendidikan bagi hakim untuk memahami AUPB. Hal ini berkaitan dengan bahwa pendidikan cakim perlu juga diajarkan sebagai bagian penting tidak hanya sebagai panduan atau pedoman penyelenggaraan pemerintahan yang baik, agar tidak saja mengacu pada prinsip-prinsip yang bersifat universal berbasis pengujian norma AUPB yang telah ada, tetapi juga merujuk atau menggali asas yang kiranya menjadi penting atau relevan atas kasus yang dihadapinya, sebagaimana penggunaan asas perlindungan sebagai bentuk penghormatan dan perlindungan kearifan lokal, yang dijadikan hakim sebagai dasar mengambil putusan (vide: Pertimbangan Putusan PTUN Semarang, dalam Kasus Pati).

(3) Diseminasi dan Akses Putusan TUN.

Mahkamah Agung, dengan bekerjasama sejumlah institusi lain terkait, misalnya dengan Direktorat Jenderal Peratun, Lembaga Administrasi Negara (LAN), perlu mempertimbangkan metode yang efektif untuk diseminasi dan akses putusan-putusan TUN yang secara mudah dapat dan memungkinkan diakses oleh haki-hakim di daerah, termasuk akses publik. Sehingga perkembangan doktrin, penerapan AUPB berikut kasus-kasus yang telah mendapati putusan menjadi diskursus publik sebagai bahan pembelajaran yang penting untuk mendorong kepastian hukum.

Ketiga hal rekomendasi ini menjadi relevan untuk diseriusi oleh pengambil kebijakan, khususnya Mahkamah Agung, dengan mempertimbangkan bahwa populasi hakim TUN yang sebenarnya lebih memungkinkan bagi sistem peradilan TUN. Hal ini menjadi penting bagi mendorong profesionalisme hakim TUN, termasuk meneguhkan lebih kuat kepastian hukum bagi masyarakat untuk akses sekaligus mekanisme perlindungan hukum bagi rakyat. Dalam konteks negara hukum Indonesia, maka tentunya penelitian ini diharapkan menjadi catatan yang bisa diupayakan menjadi pertimbangan agar situasi 'legal gap' menjadi tidak begitu besar bentangannya, sehingga capaian untuk upaya kepastian hukum, merupakan situasi yang akan lebih baik dalam menjadikan peradilan TUN sebagai akses atau mekanisme yang lebih mencerminkan keadilan sosial di tengah masyarakat atas keputusan penguasa.

Pustaka

- Adriaan W. Bedner. Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia, Sebuah Studi Sosio-legal, Penerjemah Indra Krisnamurti, Ed.1. Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta, 2010.
- Cekli Setya Pratiwi, dkk. *Penjelasan Hukum Asas-Asas Hukum Pemerintahan Yang Baik*. Judicial Sector Support Program.
- Hotma P. Subuea. Asas Negera Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Erlangga. Jakarta.
- Indroharto. 1991. Usaha Memahami Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, cetakan Kedua, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Indroharto. 1994. "Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik", dimuat dalam Paulus Effendi Lotulung (Ed.), Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Cet. Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm 145-146..
- Irvan Mawardi. 2016. "Konstruksi Baru tentang Keputusan Tata Usaha Negara yang Dapat Diuji di PTUN." <http://ptun-samarinda.go.id/index.php/berita/berita-terkini/25-artikel/43-konstruksi-baru-tentang-keputusan-tata-usaha-negara-yang-dapat-diuji-di-ptun> – diakses pada 18 Agustus 2016.
- Jazim Hamidi. 1999. Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Jazim Hamidi dan Winahyu E., 2000. Yurisprudensi Tentang Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak. PT. Tatanusa. Jakarta.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, "Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan."
- Marbun, S. F., 1988. Peradilan Tata Usaha Negara. Liberty.
- Philipus M. Hadjon. 1993. Pemerintah menurut Hukum (Wet- en Rechtmatige Bestuur), Cetakan Pertama, Yuridika, Surabaya.
- Philipus M. Hajdon, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Gajah Mada University Press.
- Sjachran Basah. 1992. Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara, Cetakan Kedua, Alumni, Bandung.
- Sjachran Basah. 1985. Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia. Bandung: Alumni.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang–Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN 1986)
- Undang–Undang No. 9 tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN 2004)
- Undang–Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU Anti KKN 1999)
- Undang–Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP 2014)
- Undang–Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda 2014)
- Undang–Undang No. 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (UU PB 2009)
- Undang–Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN 2014)
- Undang–Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman 2008).
- Undang-Undang No 14 Tahun 1970 tentang Pokok- pokok Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan
- Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS.
- Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Presiden Republik indonesia Nomor 122 Tahun 2012 tentang reklamasi diwilayah pesisir dan pulau-pulau kecil,
- Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 28/PERMEN-KP/2014 tentang perubahan Peraturan menteri kelautan dan perikanan republic Indonesia Nomor 17/PERMEN-KP/2013 tentang perizinan Reklamasi di wilayah Pesisir dan pulau-pulau kecil.
- Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor : 17 Tahun 2012 Tentang Pedoman Keterlibatan Masyarakat Dalam Proses Analisis Dampak Lingkungan Hidup untuk dijadikan dasar dalam Pembentukan Komisi Penilai Amdal.
- Petunjuk Mahkamah Agung(Juklak) tanggal 24 Maret 1992 Nomor: 052/Td.TUN/II/1992.
- Pedoman Teknis Administrasi Dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung, Edisi 2007 (diterbitkan oleh Mahkamah Agung RI pada tahun 2008)
- Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor: 590/35 Tahun 2015.

Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor: 590/35 Tahun 2015 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Sisa Lahan Seluas 125.146 m² Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Jawa Tengah 2x1,000 MW di Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah, tertanggal 30 Juni 2015.

Surat Keputusan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor : 2238 Tahun 2014 tertanggal 23 Desember 2014 tanggal tentang Izin Pelaksanaan Reklamasi Pulau G kepada PT. Muara Wisesa Samudra.

SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 Tahun 2012 (SK 660.1/17) tertanggal 17 Juni 2012

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Agung No. 503 K/Sip/1976, tertanggal 18 Mei 1977.

Putusan Mahkamah Agung No. 1631/K/Sip/1974 tertanggal 5 November 1975

Putusan Mahkamah Agung RI No. 10 K/TUN/1992

Putusan Mahkamah Agung No. 103 K/TUN/2010 tentang perkara gugatan Walhi melawan Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pati

Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung telah keluar pada 5 Oktober 2016. PK tersebut (No Register 99 PK/TUN/2016)

Putusan Mahkamah Agung RI No. 11K/TUN/1992 (Arindo Wiyanto v. Walikota Jakarta Barat, dkk.)

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang No. 049/G/2015/PTUN.Smg

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang, tanggal 6 Juli 1991, No. 06/PTUN/G/PLG/1991.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 19/G/2011

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 24/G/2012

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan No. 70/G/1999/PTUN.MDN jo. Putusan Mahkamah Agung RI No. 266 K/TUN/2001

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kupang Nomor: 5/G/2009/PTUN-KPG, Perkara Kepegawaian antara Margaritha Salean, SE.,MAP sebagai Penggugat melawan Walikota Kupang sebagai Tergugat.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang No. 064/G/PTUN Smg (16 April 2015)

Putusan PTTUN Surabaya Perkara No. 135/B/2015/PT.TUN.SBY (3 November 2015).

Putusan MK No. 32/PUU-VIII/2010 - pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang No. 04/G/2009/PTUN.Smg. - Walhi v Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (Tergugat I) dan Kabupaten Pati dan Ir. Suharto (Tergugat II intervensi).

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar (Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Nomor: 11/G/LH/2016/PTUN.Mks atas Gugatan Walhi Sulsel terhadap Surat Izin Gubernur Sulawesi Selatan terkait Reklamasi Center Point of Indonesia).

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta nomor 193/G/LH/2015/PTUN-Jkt.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang No: 015/G/2015/PTUN.Smg

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang No: 004/P/FP/2016/PTUN.Smg., PTUN Semarang

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang No. 02 K/TUN/2016

Putusan PTTUN Surabaya Putusan No: 135/B/2015/PT.TUN.SBY.

Putusan Mahkamah Agung No. 103 K/TUN/2010 tentang perkara gugatan Walhi melawan Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pati dan PT. Semen Gresik (Persero)

Media Cetak/Online

Komisi VI DPR ‘Pasang Badan’ untuk Pabrik Semen Rembang, CNN Indonesia, 28 November 2016; Putusan MA Tak Hentikan Pembangunan Pabrik Semen Indonesia, JPNN, 13 Oktober 2016).

<http://www.bantuanhukum.or.id/w/eb/undangan-aksi-sidang-putusan-reklamasi-teluk-jakarta>

<http://www.cnnindonesia.com/nasional/20160417111206-20-124459/tolak-reklamasi-ratusan-nelayan-segel-pulau-g/> (diunduh 25 Agustus 2016, pk. 09.00)

<http://metro.news.viva.co.id/news/read/698557-tolak-reklamasi-pulau-g-nelayan-unjuk-rasa-di-ptun>

<http://www.pos-metro.com/2016/05/nelayan-ke-rizal-ramli-ahok-bohong-pak.html>, (diunduh 25 Agustus 2016)

http://megapolitan.kompas.com/read/2016/04/21/06000651/Ini.Alasan.Ahok.Tak.Hadiri.Rapat.Bahas.Reklamasi.di.DPR?utm_source=news&utm_medium=bp-kompas&utm_campaign=related&

<http://www.walhi.or.id/warga-ajukan-kasasi-atas-rencana-pltu-batang.html> (15/10/2015) diakses 23 Agustus 2016 .