

LeIP

# dictum

JURNAL KAJIAN PUTUSAN PENGADILAN

## Dinamika Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara

**Anotasi Putusan Mahkamah Agung  
Perkara Nomor 482 K/TUN/2021**  
Dian Rositawati dan Alfeus Jebabun

**Tinjauan Atas Kaidah-Kaidah Hukum Upaya Administratif  
dalam SEMA Pleno Kamar MA RI**  
Della Sri Wahyuni

**Kajian Kewenangan Peradilan Umum PTUN dalam Memutus  
Perkara Sertifikat Ganda pada Beberapa Putusan Pengadilan**  
Muchammad Chanif Chamdani

**Tafsir Hakim Judex Facti dan Judex Juris Terkait dengan  
Batas Maksimal Upaya Administratif**  
Muhtar Said dan Erfandi

***Digest Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara***

**Pelaksanaan Intensive Course Hak Asasi Manusia Bagi Hakim Indonesia  
Oleh Norwegian Center of Human Rights (NCHR), University of Oslo**  
M. Tanziel Aziezi

Vol. 15	Halaman 1 - 93	Jakarta Februari 2024	ISSN 1412-7059
---------	-------------------	--------------------------	-------------------

Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan



**Susunan Redaksi**  
(*Board of Editors*)

## Daftar Isi

<b>Penanggung Jawab</b> M. Tanziel Aziezi, S.H.	<b>Pengantar Redaksi</b> .....	1
<b>Dewan Redaksi</b> Alfeus Jebabun, S.H., M.H. Liza Fariyah, S.H. M. Tanziel Aziezi, S.H. Raynov Tumorang Pamintori, S.H.	<b>Anotasi Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 482 K/TUN/2021</b> Dian Rositawati dan Alfeus Jebabun.....	4
<b>Redaktur Pelaksana</b> Alfeus Jebabun, S.H., M.H.	<b>Tinjauan Atas Kaidah-Kaidah Hukum Upaya Administratif dalam SEMA Pleno Kamar MA RI</b> Della Sri Wahyuni.....	23
<b>Mitra Bestari</b> ( <i>Peer Reviewer</i> ) Arsil Dr. Dian Rositawati, S.H., M.A. Dr. Enrico Simanjuntak, S.H., M.H. Reny Rawasita Pasaribu, SH, LLM	<b>Kajian Kewenangan Peradilan Umum PTUN dalam Memutus Perkara Sertifikat Ganda pada Beberapa Putusan Pengadilan</b> Muchammad Chanif Chamdani .....	42
<b>Percetakan</b> Bina Karya	<b>Tafsir Hakim Judex Facti dan Judex Juris Terkait dengan Batas Maksimal Upaya Administratif</b> Muhtar Said dan Erfandi.....	65
<b>Alamat Redaksi</b> Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) Jl. Malabar No.60, RT.1/RW.2, Guntur, Kecamatan Setiabudi, Kota Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12980 Email : dictum@leip.or.id	<b>Digest Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara</b> .....	80
	<b>Inforial:</b> <b>Pelaksanaan Intensive Course Hak Asasi Manusia bagi Hakim Indonesia oleh Norwegian Center of Human Rights (NCHR), University of Oslo</b> M. Tanziel Aziezi.....	91

ISSN: 1412 - 7059

LeIP merupakan organisasi non-pemerintah yang sejak awal memosisikan diri mendorong independensi peradilan secara sistematis dan terus menerus melalui kerja-kerja di bidang kajian, pengembangan opini dan edukasi publik serta advokasi.

Dictum diterbitkan sebagai alat kontrol publik atas putusan-putusan pengadilan dan untuk memperkaya perkembangan serta diskursus ilmu hukum secara umum. Redaksi menerima naskah kajian atas putusan pengadilan yang belum pernah diterbitkan media lain. Naskah ditulis di atas kertas A4, 1 spasi, 5000 – 6000 kata, disertai catatan kaki dan daftar pustaka. Naskah dikirim melalui e-mail : office@leip.or.id. Redaksi berwenang mengedit naskah tanpa merubah substansi. Naskah terpilih akan mendapatkan honor dari redaksi.

# Pengantar Redaksi

Salam jumpa kembali,

Pada Awal Tahun 2024 ini, Jurnal Dictum kembali hadir menemui Pembaca dengan mengusung tema: “Dinamika Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara”. Banyak isu hukum tata usaha negara yang luput dari kajian, terutama kajian yang berbasis putusan. Jurnal Dictum sendiri termasuk jarang menerbitkan kajian-kajian hukum administrasi negara/Tata Usaha Negara. Redaksi menemukan setidaknya 3 (tiga) isu hukum TUN yang menarik dikaji berdasarkan putusan pengadilan.

**Pertama**, terkait penerapan Pasal 57 sampai Pasal 59 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Pasal-pasal tersebut pada intinya mengatur tentang pelaksanaan putusan pengadilan, yang pada praktiknya sering menimbulkan masalah, terutama ketika ada dua atau lebih putusan pengadilan yang saling bertentangan. Permasalahan yang muncul dalam isu ini adalah jika terhadap tanah yang disengketakan, terdapat putusan pengadilan memerintah kantor pertanahan menerbitkan sertifikat, lantas Kantor/BPN melaksanakannya. Namun, dikemudian hari ada putusan lain yang bertentangan dengan putusan tersebut, diajukan oleh orang berbeda, dan pengadilan juga memerintahkan agar kantor pertanahan menerbitkan sertifikat atas tanah sama. Bagaimana solusi atas permasalahan tersebut? Dalam praktik, kasus seperti ini terjadi dalam dalam putusan 457 K/TUN/202.

**Kedua**, apakah upaya administratif, baik keberatan maupun banding, merupakan suatu kewajiban atau tidak sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)? MA sendiri belum memiliki kesatuan pendapat mengenai isu ini. Ada putusan yang mengatakan bahwa upaya administratif wajib ditempuh sebelum mengajukan gugatan ke PTUN, namun ada juga putusan MA yang menyatakan bahwa upaya administratif tidak bersifat wajib.

**Ketiga**, permasalahan lain yang sering muncul terkait hukum acara di pengadilan tata usaha negara adalah batasan kompetensi absolut pengadilan yang memeriksa dan mengadili perkara sertifikat ganda. Dalam praktik saat ini, ada dua lingkungan pengadilan berbeda yang berwenang mengadili sengketa sertifikat ganda, yaitu pengadilan umum dan pengadilan tata usaha negara. Pengadilan umum memeriksa dan mengadili sengketa kepemilikan, sedangkan PTUN mengadili pembatalan sertifikat. Namun, dalam pelaksanaannya, kondisi ini sering merugikan pencari keadilan karena adanya permasalahan terkait isu mana yang harus diselesaikan terlebih dahulu: pembatalan sertifikat atau keabsahan kepemilikan tanah? Sebab, apabila salah mengambil langkah, akan berdampak pada lamanya proses mencari keadilan akibat putusan NO (*niet ontvankelijke verklaring*).

Terhadap permasalahan kompetensi absolut tersebut, masih ditemukan perbedaan pendapat di MA, terutama Kamar Tata Usaha Negara. Ada putusan yang menyatakan bahwa sengketa kepemilikan harus diselesaikan terlebih dahulu sebelum diajukan gugatan pembatalan sertifikat ke PTUN. Namun, ada pula putusan yang berpendapat sebaliknya, bahwa walaupun sengketa kepemilikan belum diselesaikan di pengadilan negeri, PTUN tetap berwenang memeriksa dan memutus proses pembatalan salah satu sertifikat.

Jurnal Dictum Edisi Februari 2024 menampilkan artikel yang ditulis oleh penulis-penulis yang kompeten. Artikel pertama, kajian yang dilakukan Dian Rositawati dan Alfeus Jebabun terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang dan Putusan Mahkamah Agung terkait pembangunan bendungan Bener di Jawa Tengah. Tulisan kedua, menampilkan karya Della Sriwahyuni, Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Tanjung Pinang, Batam, yang menulis tentang “Tinjauan Atas Kaidah-Kaidah Hukum Upaya Administratif dalam SEMA Pleno Kamar MA RI.” Artikel ketiga, ada karya Muchammad Chanif Chamdani yang berjudul “Kajian Kewenangan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Memutus Perkara Sertifikat Ganda pada Beberapa Putusan Pengadilan”, dan tulisan terakhir menampilkan “Tafsir Hakim Judex Facti dan Judex Juris Terkait dengan Batas Maksimal Upaya Administratif” ditulis Muhtar Said dan Erfandi. Dictum juga menyajikan ringkasan-ringkasan putusan menarik dari pengadilan tata usaha negara.

Semoga kajian-kajian yang disajikan dalam Dictum Edisi Februari 2024 mampu menambah wawasan Pembaca. Selamat membaca.

Dictum 2024

**Dewan Redaksi**

# Anotasi Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 482 K/TUN/2021

Dian Rositawati dan Alfeus Jebabun  
Peneliti LeIP

Email: dian.rosita@leip.or.id dan alfeus.jebabun@leip.or.id

## *Abstrak*

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, khususnya dalam kaitannya dengan Proyek Strategis Nasional (PSN), memiliki risiko besar menyebabkan kesewenang-wenangan apabila tidak dilakukan sesuai dengan kerangka hukum dan kebijakan yang berlaku. Namun demikian kerangka kebijakan yang mengatur tentang PSN juga memberikan ruang diskresi yang tinggi kepada Pemerintah. Tulisan ini bermaksud melakukan kajian putusan atas konflik pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terjadi di Desa Wadas, provinsi Jawa Tengah. Dalam putusan atas perkara No. 68/G/PU/2021/PTUN.SMG yang dikuatkan MA melalui putusan No. 482 K/TUN/2021 antara Insin Sutrisno, dkk., melawan Gubernur Jawa Tengah (kasus Wadas), Penggugat mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara yang dibuat berdasarkan peraturan presiden yang bertentangan dengan undang-undang. Dalam pertimbangan hukum pengadilan tingkat pertama, Hakim menyadari bahwa perpres tersebut bertentangan dengan undang-undang, namun tetap dianggap berlaku sepanjang tidak dicabut atau dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum berdasarkan putusan MA. Pada tingkat kasasi, persoalan ini tidak dipertimbangkan dan diputuskan oleh MA, padahal MA memiliki wewenang berdasarkan Pasal 31 ayat (4) UU MA. Dalam pertimbangan hukumnya, hakim lebih memilih memakai peraturan-peraturan tentang proyek strategis nasional (PSN) untuk menguji keabsahan objek sengketa dibandingkan menggunakan regulasi terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Padahal, terdapat beberapa ketentuan dalam peraturan tentang PSN yang bersifat diskresional sehingga rentan disalahgunakan dan menimbulkan kesewenang-wenangan.

**Kata kunci:** Kasus Wadas, pengaduan konstitusional, proyek strategis nasional

## *Abstract*

*Land acquisition for public purposes, especially in relation to the National Strategic Project (PSN), has a big risk of causing arbitrariness if it is not carried out in accordance with the applicable legal framework and policies. However, the policy framework that regulates PSN*

*also provides high discretionary space for the Government. This paper intends to study the court judgment in a conflict of land acquisitions for the public interest that occurred in Wadas Village, Central Java province. In the judgment of case No. 68/G/PU/2021/PTUN.SMG which was strengthened by the Supreme Court through judgement No. 482 K/TUN/2021 between Insin Sutrisno, et. al. vs the Governor of Central Java (Wadas Case), the Plaintiff filed a lawsuit against a state administrative decision made based on a presidential regulation (Perpres) that is contrary to law. In the legal considerations of the court of first level, the Judge realizes that the Perpres is against the law, but it is still considered valid as long as it has not been revoked or cancelled by the Supreme Court. At the cassation level, this issue was not considered and decided by the Supreme Court, even though the Supreme Court has the authority based on Article 31 paragraph (4) of the Supreme Court Law. In his legal considerations, the judge prefers to use regulations on national strategic projects (PSN) to test the validity of the disputed object rather than using regulations related to land acquisition for public purposes. In fact, there are several provisions in the regulations regarding PSN that are very discretionary so that they are prone to being misused and causing arbitrariness.*

**Keywords:** *Wadas case, constitutional complaint, national strategic projects (PSN)*

## **I. Latar Belakang**

Sengketa tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum antara warga masyarakat dan Pemerintah merupakan persoalan yang sering terjadi dan mendominasi kasus-kasus yang masuk ke Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia. Pada prinsipnya pembangunan yang dilakukan negara diselenggarakan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur oleh karena itu penyelenggaraan kepentingan umum tersebut harus dilaksanakan oleh pemerintah yang berwenang serta berdasarkan hukum. Namun dalam praktik, tidak jarang ditemui pelaksanaan wewenang berupa keputusan yang dibuat pemerintah yang tidak sesuai aturan, bahkan bertentangan dengan peraturan. Tindakan dan/atau keputusan tersebut kerap merugikan masyarakat dan berdampak pada pelanggaran hak asasi manusia. Pelanggaran dapat saja terjadi secara terang-terangan bertentangan dengan aturan, atau bisa juga samar-samar.

Dalam lingkup pengadaan tanah untuk kepentingan umum, salah satu isu penting yang perlu ditelisik adalah keterkaitannya dengan kebijakan Proyek Strategis Nasional (PSN). Predikat PSN oleh pemerintah pusat pada suatu kegiatan tertentu pada umumnya diterjemahkan dengan memberikan “karpet merah” untuk mendahulukan dan mempercepat pelaksanaan kegiatan dengan dalih untuk kepentingan nasional. Ketentuan hukum dan kebijakan terkait PSN juga memberikan diskresi yang tinggi dalam pengambilan keputusan di berbagai tahapan dibandingkan dengan keputusan administrasi lainnya. Dalam praktiknya, hal ini dapat menimbulkan potensi kesewenang-sewenangan dan rentan terhadap konflik kepentingan.

Salah satu kasus yang menarik perhatian masyarakat terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang juga memiliki dimensi kepentingan Proyek Strategis Nasional

adalah kasus yang terjadi di Desa Wadas di provinsi Jawa Tengah. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Semarang pada Agustus 2021 menolak gugatan warga Desa Wadas yang mempertanyakan keputusan gubernur tentang pembaruan atas penetapan pengadaan tanah bagi pembangunan Bendungan Bener yang berlokasi di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah. Putusan PTUN Semarang ini kemudian diperkuat dalam putusan kasasi Mahkamah Agung di tahun yang sama.

Tulisan ini bermaksud menganalisis pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 482 K/TUN/2021 jo. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG. Putusan ini penting dikaji karena terdapat beberapa permasalahan hukum yang perlu diperjelas. **Pertama**, dalam hal keputusan tata usaha negara (*beschikking*) dibuat berdasarkan peraturan yang bertentangan dengan regulasi di atasnya, namun peraturan tersebut belum dibatalkan, bagaimana seharusnya hakim mengadili perkara tersebut? **Kedua**, dalam putusan yang dianotasi, hakim juga merujuk pada peraturan tentang proyek strategis nasional (PSN). Majelis Hakim, dalam pertimbangan hukumnya, bahkan mengetahui bahwa Perpres yang menjadi landasan terbitnya objek sengketa bertentangan dengan undang-undang, namun dalam rangka percepatan pelaksanaan PSN, Hakim tetap beralih objek sengketa tetap sah. Hakim lebih memilih memakai peraturan-peraturan tentang PSN untuk menguji keabsahan objek sengketa dibandingkan menggunakan regulasi terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Menurut Hakim, dalam kasus ini peraturan tentang PSN lebih bersifat khusus dibandingkan dengan peraturan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sehingga berlaku asas *lex specialis derogate legi generali*. Padahal, terdapat beberapa ketentuan dalam peraturan tentang PSN yang sangat diskresional sehingga rentan disalahgunakan.

PP No. 42 Tahun 2021 yang mengatur mengenai PSN rentan menimbulkan kesewenangan. Rencana tata ruang yang menjadi syarat penetapan lokasi PSN, dapat diabaikan bila dihadapkan dengan PSN, asalkan mendapat rekomendasi kementerian terkait, tidak peduli Menteri tersebut memiliki konflik kepentingan atau tidak. Semua dapat dilakukan atas nama PSN. Hal ini juga yang menjadi salah satu landasan yang tersirat dari kasus pembangunan Bendungan Bener yang dipersoalkan dalam putusan No. 482 K/TUN/2021 jo. Putusan No. 68/G/PU/2021/PTUN.SMG yang dianotasi dalam tulisan ini.

## II. Pembahasan

### 1. Ringkasan Putusan

Dalam Perkara Nomor 482 K/TUN/2021 antara Insin Sutrisno, dkk melawan Gubernur Jawa Tengah ini, para Penggugat mempermasalahkan prosedur penyusunan dan substansi Surat Keputusan (SK) Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/20 Tahun 2021 tentang Pembaruan atas Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah (objek sengketa).



Menurut para Penggugat, telah terjadi cacat prosedur dan cacat substansi dalam penerbitan objek sengketa, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas umum pemerintahan yang baik, sehingga seharusnya dibatalkan.

Penggugat berpendapat, objek sengketa mengandung cacat prosedur karena seharusnya tidak menggunakan mekanisme pembaruan/perpanjangan lagi, melainkan menerbitkan izin baru. Objek sengketa merupakan lanjutan dari dua surat sebelumnya yang telah habis jangka waktu berlakunya. Pertama, SK 590/41 Tahun 2018 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah, berlaku untuk jangka waktu 2 tahun. Kedua, SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 539/29 Tahun 2020 tentang Perpanjangan Atas Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah, berlaku untuk jangka waktu 1 tahun.

Keberlakuan SK 590/41 Tahun 2018 dan SK 539/29 Tahun 2020 telah memenuhi jangka waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU No. 2 Tahun 2012) yang mengatur: “Penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (6) atau pasal 22 ayat (1) diberikan dalam waktu dua tahun dan dapat diperpanjang paling lama satu tahun”.

Menurut penggugat, objek gugatan juga bertentangan dengan Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2012. Pasal tersebut mengatur, “Dalam hal jangka waktu penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 tidak terpenuhi, penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan proses ulang terhadap sisa tanah yang belum selesai pengadaannya”. Penjelasan Pasal 25 menjelaskan:

“Yang dimaksud dengan “sisa tanah” adalah tanah yang belum dilepaskan haknya dari Pihak yang Berhak sampai jangka waktu penetapan lokasi berakhir. Terhadap sisa tanah, apabila Instansi yang memerlukan tanah tetap membutuhkan tanah tersebut, proses Pengadaan Tanah harus diajukan dari awal. Hal itu dimaksudkan untuk menjamin keabsahan Pengadaan Tanah sisa.”

Berdasarkan Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2012 di atas, penerbitan objek sengketa yang keberlakuannya melingkupi tanah di Desa Wadas yang belum selesai proses pengadaannya, cacat prosedur. Sebab, seharusnya proses pengadaannya dilakukan mulai dari awal, tidak cukup hanya memperpanjang dua SK sebelumnya yang telah habis masa berlakunya. Objek gugatan juga cacat prosedural karena Tergugat tidak mengumumkan secara resmi objek gugatan.

Penggugat juga berpendapat, objek sengketa yang diterbitkan oleh Tergugat cacat substansi. Sebab, jangka waktu izin penetapan lokasi yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional belum menyesuaikan dengan aturan

baru, terutama mengenai jangka waktu izin penetapan lokasi harus mengacu pada ketentuan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah dalam Pasal 123 angka 6 ayat (1) dan Pasal 46 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Objek sengketa juga cacat substansi karena diterbitkan dengan hanya memperhatikan surat dari instansi yang memerlukan tanah tanpa memperhatikan hak-hak Penggugat. Selain itu, pertambangan batuan andesit tidak termasuk pembangunan untuk kepentingan umum, serta tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Purworejo, dan tidak menghormati hak asasi manusia. Berdasarkan alasan-alasan di atas, Para Penggugat memohon agar objek sengketa dinyatakan batal atau dinyatakan tidak sah karena diterbitkan telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Semarang dalam putusan Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG menolak gugatan Para Penggugat. Menurut Majelis, dasar penerbitan SK sudah tepat yaitu berdasarkan Pasal 21 ayat (6) Perpres No. 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Perpres 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Pertimbangan hukum Majelis Hakim PTUN Semarang adalah sebagai berikut:<sup>1</sup>

“Menimbang, bahwa aturan yang memberikan kewenangan kepada Gubernur untuk melakukan pembaharuan Penetapan Lokasi pertama kali ada dan diatur dalam Pasal 123B ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 (perubahan ketiga) yang menyatakan: “Penetapan Lokasi Pembangunan atau Surat Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan (SP2LP) atau nama lain yang dimaksudkan sebagai Penetapan Lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperbaharui untuk jangka waktu 2 (dua) tahun oleh Gubernur”, dan ketentuan dimaksud khusus diperuntukkan bagi proses pengadaan tanah yang belum selesai berdasarkan ketentuan Pasal 123 dan 123A tetapi dengan syarat telah mendapatkan Penetapan Lokasi Pembangunan;

“Menimbang, bahwa di satu sisi yaitu dalam rangka percepatan pelaksanaan proyek strategis untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, Pemerintah merasa perlu untuk melakukan upaya percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, yang dalam Lampirannya memasukkan proyek Bendungan Bener yang berada di wilayah Jawa Tengah (dengan No.urut 169) ke dalam Daftar Proyek Strategis Nasional. Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 dimaksud telah dilakukan perubahan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 (perubahan kedua) jo. Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 (perubahan ketiga), yang sampai pada perubahan terakhir pun masih memasukkan Pembangunan Bendungan Bener di Provinsi Jawa Tengah sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN);

---

1 Putusan 68/G/PU/2021/PTUN.SMG, hal. 158-163

“Menimbang, bahwa esensi pengaturan hal yang sama mengenai kewenangan Gubernur untuk melakukan pembaharuan sebagaimana diatur dalam Pasal 123B ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 (perubahan ketiga), ternyata diakomodir untuk dicantumkan kembali di dalam peraturan mengenai Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional yaitu di dalam Pasal 21 ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 yang menyatakan: “Dalam hal jangka waktu penetapan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) telah berakhir dan penyediaan tanah untuk pelaksanaan Proyek Strategis Nasional belum selesai, Gubernur memperbarui penetapan lokasi Proyek Strategis Nasional untuk jangka waktu 2 (dua) tahun”.

“Menimbang, bahwa secara prosedur pengaturan mengenai pembaharuan Penetapan Lokasi yang dibuat oleh Gubernur tidak diatur secara teknis, namun dalam bunyi ketentuan Pasal 21 ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 terdapat prasyarat kumulatif yang harus terpenuhi yaitu terdapat suatu kondisi berupa: “jangka waktu penetapan lokasi berakhir dan penyediaan tanah untuk pelaksanaan Proyek Strategis Nasional belum selesai”.

“Menimbang, bahwa setelah mencermati dan meneliti Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/41 Tahun 2018, tanggal 7 Juni 2018 (bukti P-31=T-10) jo. Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 539/29 Tahun 2020, tanggal 5 Juni 2020 (bukti P-32=T-11) yang jangka waktunya akan berakhir pada tanggal 5 Juni 2021, dan berdasarkan pada bukti T-67, T-72 telah menunjukkan bahwa tahapan persiapan dalam proses penyediaan tanah dalam proses pembangunan Bendungan Bener sebagai Proyek Strategis Nasional belum selesai, maka berdasarkan hal tersebut Majelis Hakim berpendapat telah terpenuhi.

“Secara prosedur apa yang dipersyaratkan bagi Gubernur untuk menerbitkan surat keputusan objek sengketa *a quo*, dan terbitnya objek sengketa *a quo* telah pula memperhatikan sebagaimana yang termuat dalam bukti T-68, T-69, T-71, T-72, T-70, T-34;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas maka secara prosedur proses penerbitan surat keputusan objek sengketa *a quo* telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga terhadap dalil gugatan Para Penggugat haruslah dinyatakan ditolak;

Menimbang, bahwa selanjutnya secara substansi di dalam draft surat keputusan objek sengketa, Tergugat juga telah memberikan pertimbangan faktual dengan menyebutkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 539/29 Tahun 2020, tanggal 5 Juni 2020 mengenai perpanjangan penetapan lokasi yang jangka waktunya telah berakhir (bukti P-32=T-11) dan pertimbangan yuridis berupa

pengantuman dasar hukum dilakukannya pembaharuan yang berdasarkan pada Pasal 21 ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017, lalu mencermati pula adanya perubahan beberapa Pasal dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, yang kemudian mengenai aturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 Tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional (lihat poin menimbang di kedua Peraturan Pemerintah dimaksud, keduanya memiliki keterkaitan satu sama lain);

Menimbang, bahwa selanjutnya menanggapi pendapat ahli Bibianus Hengky Widhi Antoro, SH., MH yang pada pokoknya menyatakan bahwa di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak dikenal “Pembaharuan”, yang dikenal adalah perpanjangan dan tidak diperbolehkan untuk membuat norma baru di dalam aturan pelaksanaannya, ketika terjadi aturan pelaksana bertentangan dengan aturan induknya jelas *lex superior derogat legi inferior*, hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah maka membuat suatu keputusan menjadi tidak berdasar yang berakibat secara substansi maupun prosedur cacat hukum dan bisa dibatalkan melalui Keputusan atau Putusan Pengadilan, Majelis Hakim berpendapat sepanjang belum adanya pembatalan, dicabut oleh peraturan yang sejajar/lebih tinggi atau adanya putusan mahkamah agung atas dasar *judicial review* maka peraturan pelaksana ataupun aturan yang terkait dengan pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 haruslah tetap dianggap sah dan berlaku secara hukum, dan Majelis Hakim juga sependapat dengan pendapat ahli Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH., MH yang pada pokoknya mengatakan bahwa Pembaharuan memang tidak diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, namun dalam aturan pelaksanaannya terdapat regulasi khusus untuk Proyek Strategis Nasional, yang mengatur mengenai adanya kemudahan, tidak ada pertentangan secara hirarki antara aturan pelaksana dengan aturan induknya, yang ada adalah sesuatu yang sifatnya khusus mengalahkan yang umum (*lex specialis derogate legi generale*) diantara aturan pelaksanaannya, karena kekhususannya maka diberikan kewenangan kepada Gubernur untuk melakukan pembaharuan selama 2 (dua) tahun apabila penetapan lokasi dan perpanjangannya telah habis masa berlakunya;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas Majelis Hakim berpendapat secara substansi tidak ada yang bertentangan terkait dengan isi/ muatan surat keputusan objek sengketa a quo karena kewenangan Gubernur untuk melakukan pembaharuan penetapan lokasi pernah diatur sebelumnya di dalam peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu diatur

dalam Pasal 123B ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 (perubahan ketiga), yang dikemudian hari telah diakomodir dan diatur kembali di dalam peraturan mengenai Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional yaitu di dalam Pasal 21 ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017;

Menimbang, bahwa meskipun peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 yang diubah terakhir melalui Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 (perubahan keempat) telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Pasal 142 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, namun khusus yang terkait dengan peraturan mengenai percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional (PSN) masih berlaku berdasarkan Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 yang menyatakan : “Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 4) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 259), dan peraturan pelaksanaannya dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini”, yang mengandung makna bahwa ketentuan Pasal 21 ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 yang dijadikan dasar bagi Tergugat dalam menerbitkan surat keputusan objek sengketa masih berlaku secara hukum, sehingga telah tepat secara hukum dijadikan dasar bagi Tergugat untuk menerbitkan objek sengketa a quo;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas maka secara substansi surat keputusan objek sengketa a quo telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga terhadap dalil gugatan para Penggugat haruslah dinyatakan ditolak;

Putusan PTUN Semarang di atas dikuatkan Mahkamah Agung pada tingkat kasasi. Majelis Hakim kasasi yang terdiri dari Yulius sebagai Ketua Majelis, Yosran dan Is Sudaryono masing-masing sebagai Hakim Anggota, memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

“Bahwa karena sesuai dengan kewenangannya Termohon Kasasi/Tergugat telah menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa sesuai dengan prosedur dan substansi yang berlaku sebagaimana dimaksud dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis nasional, dan Peraturan Pemerintah Nomor 19

Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.”<sup>2</sup>

## 2. Permasalahan Hukum dan Analisisnya

Putusan Nomor 482 K/TUN/2021 di atas pada intinya memutuskan gugatan para penggugat ditolak karena penerbitan objek sengketa tidak cacat secara prosedur maupun substansi. Terdapat 2 (dua) isu hukum yang dapat menjadi catatan dalam pertimbangan hukum majelis hakim, yaitu terkait isu peraturan yang bertentangan dengan peraturan yang di atasnya, dan pertimbangan mengedepankan proyek strategis nasional dalam pengadaan tanah. Pertanyaan hukum yang muncul dari putusan ini adalah: apakah Perpres No. 30/2015 Jo. Perpres No. 58/2017 dapat dijadikan dasar untuk menguji obyek sengketa? Apakah benar bahwa tidak ada pertentangan antara PP No. 30/2015 dan PP No. 58/2017 dengan UU No. 2/2012 Jo. UU No. 11/2020?

### a. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU No. 2 Tahun 2012), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020). Pasal 1 angka (2) UU No. 2 Tahun 2012 mengatur, pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Kepentingan umum merupakan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>3</sup> Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.<sup>4</sup> Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.<sup>5</sup> Pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.<sup>6</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan: (a) rencana tata ruang wilayah; (b) rencana pembangunan nasional/daerah; (c) rencana strategis; dan (d) rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.<sup>7</sup> Berdasarkan Pasal 7 ayat (3) UU No. 2

---

2 Putusan Mahkamah Agung Nomor 482 K/TUN/2021, hal. 4-5

3 Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012 Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU No. 2 Tahun 2012)

4 Pasal 3 UU No. 2 Tahun 2012

5 Pasal 1 angka 3 UU No. 2 Tahun 2012

6 Pasal 5 UU No. 2 Tahun 2012

7 Pasal 7 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012

Tahun 2012, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan.

Lokasi pembangunan untuk kepentingan umum ditetapkan oleh gubernur.<sup>8</sup> Pasal 24 UU No. 2 Tahun 2012 mengatur, penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum diberikan dalam waktu 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 1 (satu) tahun. Ketentuan pasal ini mengalami perubahan setelah terbitnya UU No. 11 Tahun 2020 yang mengatur, penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum diberikan untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Dalam hal jangka waktu penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum tersebut tidak terpenuhi, penetapan dilaksanakan proses ulang terhadap sisa tanah yang belum selesai pengadaannya.<sup>9</sup> Bagian Penjelasan Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2012 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “sisa tanah” adalah tanah yang belum dilepaskan haknya dari “Pihak yang berhak” sampai jangka waktu penetapan lokasi berakhir. Terhadap sisa tanah, apabila instansi yang memerlukan tanah tetap membutuhkan tanah tersebut, proses pengadaan tanah harus diajukan dari awal. hal itu dimaksudkan untuk menjamin keabsahan pengadaan tanah sisa.<sup>10</sup>

Pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Perpres No. 71 Tahun 2012). Perpres No. 71 Tahun 2012 ini telah diubah beberapa kali, melalui:

- a. Perpres No. 40 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- b. Perpres No. 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- c. Perpres No. 30 Tahun 2015 Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- d. Perpres No. 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Pasal 43 ayat (1) Perpres No. 71 Tahun 2012 mengatur, penetapan Lokasi pembangunan untuk kepentingan umum berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk paling lama 1 (satu) tahun. Dalam hal proses pengadaan tanah masih terdapat

---

8 Pasal 123 angka 4 Pasal 19 ayat (5) UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

9 Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2012

10 Penjelasan Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2012

sisanya tanah yang belum selesai sampai jangka waktu perpanjangan berakhir, pengadaan tanah dilakukan mulai dari awal berdasarkan tahapan sebagaimana diatur dalam Perpres No. 71 Tahun 2012.<sup>11</sup> Ketentuan jangka waktu tersebut sama persis dengan ketentuan Pasal 24 dan Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2012, dan tidak mengalami perubahan setelah Perpres No. 71 Tahun 2012 diubah melalui Perpres No. 40 Tahun 2014.

Perpres No. 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Perpres No. 71 Tahun 2012 mengalami revisi terhadap pengaturan Pasal 123 ayat (4) Perpres No. 71 Tahun 2012. Pasal 123A ayat (1) Perpres No. 99 Tahun 2014 mengatur: “Proses pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 123 ayat (3) yang belum selesai sampai dengan tanggal 31 Desember 2014 tetapi telah mencapai 75% dari luas kebutuhan tanah, dapat diperpanjang proses pengadaannya sampai dengan tanggal 31 Desember 2015.” Pengaturan ini artinya memberi perpanjangan selama satu tahun lagi terhadap tanah yang belum selesai, sehingga Pasal 123A ayat (1) ini telah melenceng dan bertentangan dengan pengaturan Pasal 43 ayat (1) Perpres itu sendiri, serta bertentangan dengan Pasal 24 dan Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2012.

Pengaturan yang sangat tegas bertentangan dengan Pasal 24 dan Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2012 terjadi dalam pengaturan Pasal 123B Perpres No. 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pasal 123B selengkapnya sebagai berikut:

“Pasal 123B

- (1) Proses Pengadaan Tanah yang belum selesai berdasarkan ketentuan Pasal 123 dan Pasal 123A tetapi telah mendapat Penetapan Lokasi pembangunan atau Surat Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan (SP2LP) atau nama lain yang dimaksudkan sebagai Penetapan Lokasi pembangunan, proses Pengadaan Tanah dapat diselesaikan berdasarkan tahapan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden ini.
- (2) Proses Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimulai dari tahapan Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- (3) Seluruh dokumen yang telah ada dalam rangka Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berupa:
  - a. hasil pengukuran, inventarisasi, dan identifikasi;
  - b. hasil musyawarah terkait bentuk dan besaran ganti kerugian atas bidang tanah yang sudah disepakati sebelumnya dengan Pihak yang Berhak;
  - c. pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak; dan/atau
  - d. dokumen terkait lainnya;menjadi dokumen Pengadaan Tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden ini.

---

<sup>11</sup> Pasal 123 ayat (4) Perpres 71 Tahun 2012



- (4) Penetapan Lokasi pembangunan atau Surat Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan (SP2LP) atau nama lain yang dimaksudkan sebagai Penetapan Lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperbaharui untuk jangka waktu 2 (dua) tahun oleh Gubernur.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tahapan penyelesaian pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Kepala BPN.”

Pengaturan Pasal 123B ayat (4) Perpres di atas, diadopsi dan ditegaskan kembali dalam Pasal 21 ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Pasal 21 ayat (6) Perpres No. 58 Tahun 2017 mengatur:

“Dalam hal jangka waktu penetapan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) telah berakhir dan penyediaan tanah untuk pelaksanaan Proyek Strategis Nasional belum selesai, Gubernur memperbarui penetapan lokasi Proyek Strategis Nasional untuk jangka waktu 2 (dua) tahun.”

Perpres No. 30 Tahun 2015 dan Perpres No. 58 Tahun 2017 bertentangan dengan UU No. 2 Tahun 2012. Terdapat dua poin dari pengaturan kedua perpres tersebut yang bertentangan dengan UU No. 2 Tahun 2012. **Pertama**, tahapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Berdasarkan Pasal 13 UU No. 2 Tahun 2012, terdapat 4 (empat) tahap pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu: (a) perencanaan, (b) persiapan, (c) pelaksanaan; dan (d) penyerahan hasil. Menurut Pasal 123B ayat (1) dan ayat (2) Perpres No. 30 Tahun 2015, proses pengadaan tanah yang belum selesai tetapi telah mendapat penetapan lokasi pembangunan, proses pengadaan tanah dimulai dari tahapan pelaksanaan pengadaan tanah. Padahal, Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2012 mengatur untuk mengulang proses dari awal terhadap sisa tanah, yakni mulai ulang dari tahap perencanaan. **Kedua**, jangka waktu perpanjangan. Pasal 123B ayat (4) Perpres No. 30 Tahun 2015 mengatur, penetapan lokasi pembangunan diperbaharui untuk jangka waktu 2 (dua) tahun oleh gubernur. Hal ini jelas bertentangan dengan Pasal 24 UU No. 2 Tahun 2012 yang mengatur “... dapat diperpanjang paling lama 1 (satu) tahun.”

Berdasarkan penjelasan di atas, dalam konteks perkara Nomor 482 K/TUN/2021, seharusnya majelis hakim menyatakan batal atau tidak SK Gubernur Jateng No. 590/20 Tahun 2021 karena penerbitannya cacat prosedur. Menurut Safri Nugraha, sifat wewenang pemerintah dibatasi masa tertentu, tunduk pada batas yang ditentukan, dan pelaksanaannya terikat pada hukum tertulis serta asas-asas umum pemerintah yang baik.<sup>12</sup> Sifat wewenang yang selalu terikat pada suatu masa tertentu, ditentukan melalui peraturan perundang-undangan. Lama berlakunya wewenang disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Jadi, bila wewenang itu digunakan setelah melampaui waktu berlakunya, kebijakan (*policy*) yang dibuat aparatur pemerintah menjadi tidak sah. Hal ini tentu berakibat pada pencabutan keputusan yang dibuat.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Safri Nugraha, dkk. *Op. Cit*

<sup>13</sup> *Ibid*

Majelis Hakim baik tingkat pertama maupun kasasi seharusnya memilih menggunakan Pasal 24 dan Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2012 sebagai dasar pertimbangan hukum, dibandingkan memakai Pasal 123B Perpres No. 30 Tahun 2015 yang jelas-jelas bertentangan dengan peraturan di atasnya. Namun terhadap masalah ini, Majelis Hakim tingkat pertama telah memberikan pertimbangan:<sup>14</sup>

“Majelis Hakim berpendapat sepanjang belum adanya pembatalan, dicabut oleh peraturan yang sejajar/lebih tinggi atau adanya putusan mahkamah agung atas dasar *judicial review* maka peraturan pelaksana ataupun aturan yang terkait dengan pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 haruslah tetap dianggap sah dan berlaku secara hukum.”

## b. Wewenang Mahkamah Agung Melakukan *Constitutional Complaint*

Pertimbangan hukum majelis hakim tingkat pertama di atas tidak salah, sebab pengadilan tingkat pertama tidak berwenang memutus pokok perkara sekaligus memutus pengujian peraturan perundang-undangan. Mahkamah Agung yang mengadili pada tingkat kasasi, seharusnya tidak serta merta mengikuti putusan tingkat pertama, melainkan dapat memecahkan masalah pertentangan peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan di atas melalui mekanisme *constitutional complaint*.

*Constitutional complaint* merupakan hak warga negara, baik perorangan, perusahaan maupun badan hukum lainnya, untuk mengadu dan meminta bantuan badan peradilan apabila hak-hak dasar mereka dilanggar oleh pemerintah.<sup>15</sup> Tamaz Pásztor mengatakan, “A ‘real’ constitutional complaint gives individuals the right to contest court decisions in the event of an alleged violation of their fundamental rights under the Constitution.”<sup>16</sup>

Konstitusi Jerman memberi hak kepada setiap orang untuk dapat mengajukan *constitutional complaint* dengan mengklaim bahwa salah satu hak dasarnya atau salah satu haknya yang diatur Undang-Undang Dasar (*Grundgesetz*) telah dilanggar oleh otoritas publik.<sup>17</sup> Contoh kasus untuk menjelaskan *constitutional complaint* di Jerman, seperti kasus pencabutan izin operasi perusahaan taksi. Setelah tidak berhasil mengajukan keberatan, pemilik perusahaan terlebih dahulu mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara dan selanjutnya mengajukan *constitutional complaint*. Mahkamah Konstitusi Federal meninjau apakah ketentuan undang-undang yang relevan dari Undang-Undang Pengangkutan Penumpang dan penerapannya sesuai dengan kebebasan kerja pemilik perusahaan.<sup>18</sup>

---

14 Putusan 68/G/PU/2021/PTUN.SMG, hal. 158-163

15 Tamás Pásztor, “Constitutional Complaint”, dalam <https://nt.hu/dinamic/letoltesek/5/constitutional-complaints-hungary-2012.pdf>, diakses tanggal 26 Desember 2022

16 Tamás Pásztor, *ibid.*

17 [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/merkblatt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=17](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/merkblatt.pdf?__blob=publicationFile&v=17), diakses tanggal 26 Desember 2022

18 *Ibid*

Victor Ferreres Comella mendefinisikan *constitutional complaint* sebagai suatu pengaduan kepada Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh perseorangan atau badan hukum yang menganggap hak fundamental atau hak konstitusionalnya telah dilanggar oleh pejabat publik.<sup>19</sup> Hal senada disampaikan Laica Marzuki yang mengatakan, pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) berpaut dengan aspek konstitusionalitas permasalahan. Tanpa fundamentum petendi yang mempersoalkan konstitusionalitas maka tidak aka nada yang namanya pengaduan konstitusional. Marzuki menjelaskan, rujukan *constitutional complaint* adalah pelanggaran hak asasi konstitusional (*basic rights*) yang dialami warga negara perorangan.<sup>20</sup>

Marzuki lebih lanjut mengatakan, *legal standing* pengadu (*complainant*) berpaut dengan perlakuan pelanggaran atas hak asasi konstitusional pengadu yang dilakukan oleh badan atau pejabat publik. *Complainant* harus mampu membuktikan bahwa hak konstitusionalnya dirugikan akibat pelanggaran konstitusi yang dilakukan badan atau pejabat publik dimaksud.<sup>21</sup> Achmad Edi Subiyanto, dengan merujuk pendapat John Ferejohn, menjelaskan warga negara atau kelompok masyarakat yang mengajukan pengaduan konstitusional menghendaki pemulihan hak atau kondisi ideal yang dijamin oleh ketentuan konstitusi.<sup>22</sup>

Indonesia belum memiliki peraturan yang secara tegas mengatur tentang *constitutional complaint*. Meski demikian, dalam hal terjadi sengketa yang mengandung *constitutional complaint*, Mahkamah Agung sebenarnya memiliki wewenang untuk mengadili. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA). Pasal 31 ayat (4) UU MA mengatur bahwa: “Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) **dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi** maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.”

Pasal 31 ayat (4) UU MA dapat dimaknai sebagai mekanisme *constitutional complaint* terutama karena MA menjalankan wewenangnya melakukan pemeriksaan pada upaya hukum kasasi. Pasal tersebut seharusnya dapat digunakan Majelis Hakim kasasi dalam perkara 482 K/TUN/2021 untuk membatalkan atau menyatakan tidak sah Surat Keputusan (SK) Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/20 Tahun 2021 tentang Pembaruan atas Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah. Dalam perkara tersebut, Para Penggugat dalam gugatannya juga telah menguraikan kerugian-kerugian atas hak konstitusionalnya.

19 Pan Mohamad Faiz, “Masa Depan Constitutional Complaint”, dalam Majalah Konstitusi: Partai Politik dalam Otsus Papua, No. 165, November 2020, hlm. 116-117)

20 Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hal. 94.

21 Ibid.

22 Achmad Edi Subiyanto, “Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011, hal. 718

Berdasarkan Pasal 31 ayat (4) UU MA, Majelis Hakim Kasasi dapat melakukan pengujian terhadap sah atau tidaknya suatu peraturan perundangan dalam pemeriksaan di tingkat kasasi, tanpa harus menunggu adanya permohonan kepada MA. Dalam perkara 482 K/TUN/2021, Majelis Hakim Kasasi seharusnya dapat mengadili dan memutuskan bahwa Perpres No. 30 Tahun 2015 dan Perpres No. 58 Tahun 2017 dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum dan dinyatakan batal karena bertentangan dengan UU No. 2 Tahun 2012. Putusan tersebut tidak perlu menunggu permohonan *judicial review* dari masyarakat atau pencari keadilan. Sejalan dengan hal tersebut, MA juga seyogianya membatalkan dan menyatakan tidak sah terhadap objek sengketa karena penerbitannya tidak sesuai prosedur dan cacat substansi.

Majelis Hakim PTUN Semarang dalam pemeriksaan tingkat pertama dalam perkara nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG sebagaimana dikuatkan oleh MA melalui putusan nomor 482 K/TUN/2021 juga memberikan pertimbangan hukum: “...

“Menimbang, bahwa selanjutnya secara substansi di dalam draft surat keputusan objek sengketa, lalu mencermati pula adanya perubahan beberapa Pasal dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, yang kemudian mengenai aturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 Tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional (lihat poin menimbang di kedua Peraturan Pemerintah dimaksud, keduanya memiliki keterkaitan satu sama lain).”

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Demi Kepentingan Umum (PP No. 19 Tahun 2021) mencabut Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Meski demikian, Pasal 47 ayat (1) PP No. 19 Tahun 2021 mengatur, dalam hal jangka waktu penetapan lokasi pembangunan tidak mencukupi, **dilaksanakan proses ulang terhadap sisa tanah yang belum selesai** pengadaannya. Proses ulang dimaksud dimulai dari tahap perencanaan.

### **c. Legitimasi Hukum Proyek Strategis Nasional: Ketentuan Hukum yang Rentan Kesewenang-wenangan**

Proyek Strategis Nasional (PSN) diatur dalam Perpres No. 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sebelum diatur dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Perpres tersebut telah diubah sebanyak tiga kali melalui Perpres No. 58 Tahun 2017, Perpres No. 56 Tahun 2018, dan Perpres 109 Tahun 2020. Pasca berlakunya

UU Cipta Kerja beserta PP No. 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional, Perpres tersebut masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.

Ditemukan beberapa pasal dalam aturan-aturan tersebut yang rentan disalahgunakan dan menimbulkan kesewenang-wenangan. **Pertama**, Pasal 3 PP No. 42 Tahun 2021, yang mengatur:

“Pasal 3

- (1) Daftar Proyek Strategis Nasional untuk pertama kali ditetapkan dalam Peraturan Presiden mengenai percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- (2) Menteri/kepala lembaga/kepala daerah dan Badan Usaha mengajukan usulan Proyek Strategis Nasional kepada Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Menteri melakukan evaluasi atas daftar Proyek Strategis Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan/atau usulan Proyek Strategis Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Berdasarkan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Menteri menetapkan perubahan daftar Proyek Strategis Nasional setelah mendapatkan persetujuan Presiden.”

Pasal ini berpotensi disalahgunakan dan menimbulkan kesewenang-wenangan karena tidak disertai dengan kriteria atau mekanisme untuk menentukan suatu proyek dikategorikan sebagai proyek strategis nasional. Tidak diatur juga mengenai langkah-langkah yang harus dilakukan oleh menteri/kepala lembaga/kepala daerah dan badan usaha untuk menentukan suatu tempat atau proyek sebagai proyek strategis yang layak diajukan ke pemerintah pusat.

**Kedua**, Pasal 8 PP No. 42 Tahun 2021 yang mengatur mengenai PSN dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau perencanaan ruang laut. Dalam hal lokasi PSN **belum** sesuai dengan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang **tetap dapat** dilaksanakan **setelah mendapat rekomendasi kesesuaian** kegiatan pemanfaatan ruang **dari menteri** yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang tata ruang. Demikian pula apabila lokasi PSN belum sesuai dengan perencanaan ruang laut, pemanfaatan ruang laut tetap dapat dilaksanakan setelah mendapat rekomendasi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang laut dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan.

Pasal 8 ini sangat rentan menimbulkan kesewenang-wenangan karena rencana tata ruang yang telah disusun menjadi tidak berlaku dan bisa diabaikan bila dihadapkan dengan PSN, asalkan mendapat rekomendasi kementerian terkait, tidak peduli Menteri tersebut memiliki konflik kepentingan atau tidak. Semua dapat dilakukan atas nama PSN. Pasal ini juga yang menjadi salah satu landasan yang tersirat dari kasus pembangunan Bendungan Bener dalam perkara di atas.

**Ketiga**, mengingat Perpres No. 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional jo. Perpres No. 58 Tahun 2017 masih berlaku berdasarkan Pasal 51 PP No. 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional, setidaknya ditemukan aturan yang berpotensi disalahgunakan dalam Perpres tersebut. Salah satunya adalah Pasal 21 ayat (6) Perpres No. 58 Tahun 2017 yang mengatur:

“Dalam hal jangka waktu penetapan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) telah berakhir dan penyediaan tanah untuk pelaksanaan Proyek Strategis Nasional belum selesai, Gubernur memperbarui penetapan lokasi Proyek Strategis Nasional untuk jangka waktu 2 (dua) tahun”.

Pasal 21 ayat (6) Perpres No. 58 Tahun 2017 ini bertentangan dengan Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Selain itu, ayat (6) Pasal 21 Perpres No. 58 Tahun 2017 tidak sejalan dengan Pasal 21 ayat (2) Perpres yang sama, yang mengatur:

“Proyek strategis nasional yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Badan Usaha Milik Negara yang ditugaskan oleh Pemerintah Pusat, penyediaan tanahnya dilakukan melalui ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan menggunakan waktu minimum.”

Pengaturan Pasal 21 ayat (2) Perpres No. 58 Tahun 2017 ini sudah tepat, sehingga ayat (6) seharusnya dibatalkan.

### III. Penutup

Berdasarkan penjelasan di atas, dalam hal keputusan tata usaha negara dibuat berdasarkan peraturan yang bertentangan dengan undang-undang, sedangkan peraturan itu sendiri belum pernah dibatalkan atau dinyatakan tidak berlaku, Mahkamah Agung dapat menerapkan kewenangannya untuk membatalkan KTUN sekaligus peraturan yang bertentangan dengan undang-undangan yang mendasari penerbitan KTUN tersebut melalui pemeriksaan tingkat kasasi. Kewenangan MA tersebut telah diatur secara tegas dalam Pasal 31 ayat (4) UU MA. Pembatalan peraturan tersebut dilakukan tidak harus menunggu permohonan *judicial review*.

PP No. 42 Tahun 2021 yang mengatur mengenai PSN sangat rentan menimbulkan kesewenang-wenangan. Hakim dalam mengadili perkara pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang ada kaitannya dengan proyek strategis nasional, perlu berhati-hati dalam membaca regulasi-regulasi yang berkaitan dengan proyek strategis nasional. Sebab, banyak ketentuan dalam aturan-aturan tersebut yang rentan disalahgunakan dan menimbulkan kesewenang-wenangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- HR, Ridwan. (2020). *Hukum Administrasi Negara*. Depok: PT. RajaGrafindo Persada
- Marzuki, Laica. (2006). *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Buku Kesatu*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
- Nugraha, Safri dkk. (2007). *Hukum Administrasi Negara*. Depok: *Center for Law and Good Governance Studies* Fakultas Hukum Universitas Indonesia

### Jurnal, Makalah dan Internet

- Faiz, Pan Mohamad. (2020). "Masa Depan Constitutional Complaint", dalam *Majalah Konstitusi: Partai Politik dalam Otsus Papua*, No. 165, November 2020
- Pásztor, Tamás. 2022. "Constitutional Complaint", dalam <https://nt.hu/dinamic/letoltesek/5/constitutional-complaints-hungary-2012.pdf>,
- Subiyanto, Achmad Edi. 2011. "Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional", dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011
- [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)

### Peraturan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional
- Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

## **Putusan**

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Putusan 68/G/PU/2021/PTUN.SMG

Putusan Mahkamah Agung Nomor 482 K/TUN/2021



# **Tinjauan Atas Kaidah-Kaidah Hukum Upaya Administratif dalam SEMA Pleno Kamar MA RI**

Della Sri Wahyuni  
Hakim PTUN Tanjungpinang  
E-mail: della.srw@gmail.com

## **ABSTRAK**

Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan membawa paradigma baru dalam penyelesaian sengketa TUN di Peradilan Tata Usaha Negara salah satunya kewajiban menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan, yang hukum acaranya diatur dalam Perma No. 6 Tahun 2018. Namun, pasca berlakunya Perma tersebut masih terdapat perbedaan interpretasi di kalangan internal Peratun terkait norma upaya administratif khususnya mengenai pembagian kewenangan mengadili antara PTUN dengan PTTUN, tenggang waktu pengajuan gugatan, dan upaya administratif terhadap sengketa TUN khusus. Upaya untuk menyelaraskan perbedaan tersebut adalah dirumuskannya kaidah hukum dalam rapat pleno kamar TUN MA RI yang hasilnya dituangkan dalam bentuk SEMA yang menjadi pedoman bagi hakim dalam menyelesaikan perkara. Kurun 2019-2021 terdapat 3 (tiga) SEMA yang di dalamnya memuat kaidah hukum upaya administratif, baik kaidah hukum baru maupun yang merevisi kaidah sebelumnya. Untuk membuat pengaturan terkait upaya administratif dalam sengketa TUN di Peratun menjadi lebih jelas dan menghindari tambal sulam norma hukum, bahasan dalam artikel ini sekaligus menjadi bahan reflektif apabila di masa mendatang muncul gagasan penyempurnaan Perma No. 6 Tahun 2018.

Kata Kunci: Upaya Administratif, Sengketa Tata Usaha Negara, Pleno Kamar MA RI

## *ABSTRACT*

*The passage of the Government Administration Law ushers in a new paradigm for the resolution of administrative lawsuits in the Administrative Court, one of which is the requirement to consult with administrative tribunals before filing a lawsuit. The procedural law is governed by Supreme Court Regulation Number 6/2018 (Perma No. 6/2018),*

*which governs this process. The rules governing administrative efforts are still not universally agreed upon, particularly in regards to the division of jurisdiction between the Administrative Court for First Instance (PTUN) and the High Court (PTTUN), the time limit for filing lawsuits, and administrative efforts against particular disputes. The creation of legal norms in the administrative chamber of the supreme court's plenary meeting is an effort to reconcile these disparities; the outcomes are announced in the form a circular letter (SEMA), which judges use as a guide for deciding cases. There are three SEMAs covering the 2019–2021 year that include the legal guidelines for administrative measures, including both new guidelines and those that update the earlier guidelines. The debate in this article will also serve as a reflection material if in the future the concept of revising Perma No. 6/2018. This is done to avoid the patchwork of legal norms and make the arrangements connected to administrative efforts in the state administration dispute clearer.*

**Keywords:** *pre-trial administrative proceedings, Administrative Lawsuits, Plenary Chamber of the Supreme Court of the Republic of Indonesia*

## I. Latar Belakang

Adanya ketentuan khusus mengenai upaya administratif bagi warga masyarakat merupakan satu hal progresif dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) yang patut diapresiasi.<sup>1</sup> Undang-undang ini mendorong badan/pejabat pemerintahan untuk menyelesaikan sengketa administrasi secara internal. Berbeda dengan UU AP, ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahannya (UU Peratun) mengatur upaya administratif wajib ditempuh oleh warga masyarakat sepanjang peraturan yang melandasi terbitnya suatu keputusan memang mewajibkan penyelesaian melalui upaya administratif. Oleh karena UU AP merupakan hukum materiil dari sistem Peratun,<sup>2</sup> maka berlakunya UU AP membawa paradigma baru yang menjadikan upaya administratif secara integral sebagai elemen dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pergeseran paradigma demikian menimbulkan perdebatan berkenaan dengan sifat norma upaya administratif dalam ketentuan Bab X (Pasal 75 s.d. 78) UU AP, apakah bersifat imperatif (wajib) atau fakultatif (pilihan) mengingat frasa yang digunakan dalam ketentuan tersebut adalah “dapat mengajukan” bukan frasa yang mengindikasikan perintah atau keharusan. Terdapat dua kelompok pendapat:<sup>3</sup> *pertama*, upaya administratif dalam UU AP merupakan alternatif

1 Muhammad Yasin, dkk., Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, (Depok: UI-CSGAR, 2017), hal. 243.

2 Penjelasan Umum UU AP Alinea ke-5, “...warga masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan dan/atau tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena Undang-Undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara.”

3 Enrico Simanjuntak, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi dan Refleksi, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hal. 213

penyelesaian yang dapat dipilih oleh warga masyarakat selain upaya administratif yang memang diwajibkan oleh peraturan sektoral, sehingga pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dapat langsung diajukan jika memang tidak menempuh upaya administratif, tetapi apabila warga masyarakat menempuh jalur upaya administratif sebagaimana ketentuan UU AP, maka sengketa ke Pengadilan dimulai setelah semua tahapan upaya administratif dilaksanakan. *Kedua*, warga masyarakat diberikan pilihan antara melakukan upaya administratif atau menerima keputusan/tindakan pemerintahan. Pendapat kedua tersebut juga berarti tidak ada hak gugat ke Pengadilan jika warga masyarakat tidak menempuh upaya administratif terlebih dulu.

Perbedaan pendapat di atas turut mewarnai perdebatan di kalangan internal peradilan tata usaha negara (Peratun) dalam melihat korelasi upaya administratif dalam UU AP dengan penyelesaian sengketa di Pengadilan. Pertanyaan yang mengemuka saat itu apakah setiap sengketa administrasi pemerintahan harus didahului dengan upaya administratif? atau hanya sepanjang diatur oleh peraturan sektoralnya sesuai ketentuan Pasal 48 UU Peratun? Keragaman pandangan pun terjadi di antara para hakim yang sempat diselaraskan dalam berbagai forum diskusi, tapi belum mencapai kesatuan pandangan. Selanjutnya pada tahun 2016 dan 2017 Mahkamah Agung (MA) melalui kesepakatan Rapat Pleno Kamar TUN menegaskan bahwa upaya administratif dalam UU AP bersifat pilihan, namun apabila upaya administratif yang dipilih tersebut hingga ke tahap banding administratif, maka pengadilan yang berwenang mengadilinya adalah PTUN di tingkat pertama.<sup>4</sup>

Sekalipun kesepakatan pleno menyatakan demikian, praktiknya tetap problematik. Hal ini yang mendorong lahirnya Peraturan MA RI Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (Perma No. 6 Tahun 2018). Perma tersebut mengatur PTUN berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa setelah menempuh upaya administratif, yang artinya upaya administratif mutlak (wajib) ditempuh sebelum mengajukan gugatan di PTUN sehingga menjadi aspek pengujian formil gugatan oleh pengadilan.<sup>5</sup>

Kendati Perma No. 6 Tahun 2018 dimaksudkan untuk menyudahi perdebatan tentang sifat norma upaya administratif dalam UU AP dan sekaligus mengatur hukum acara berkaitan dengan hal tersebut, masih terdapat sejumlah persoalan hukum yang perlu penafsiran lebih

---

4 Kaidah hukum dalam SEMA No. 1 Tahun 2017 ini mengesampingkan keberlakuan Pasal 51 jo. Pasal 48 UU Peratun, yang sebelumnya mengatur kewenangan Pengadilan Tinggi TUN sebagai pengadilan di tingkat pertama dalam memeriksa sengketa yang telah menempuh upaya banding administrasi. Pasca berlakunya SEMA ini, sengketa-sengketa yang telah menempuh banding seperti sengketa kepegawaian yang telah diputus oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), diajukan gugatannya ke PTUN.

5 Dalam hukum acara Peratun dikenal forum dismissal oleh Ketua Pengadilan sebelum perkara diteruskan ke Majelis Hakim sesuai ketentuan Pasal 62 UU Peratun. Dalam forum tersebut, apabila gugatan yang diajukan belum menempuh upaya administratif, maka ketua pengadilan dapat mengeluarkan penetapan tidak lolos dismissal karena gugatan prematur. Selain itu, dalam pemeriksaan persiapan biasanya majelis hakim akan memeriksa juga apakah terhadap gugatan sudah ditempuh upaya administratif. Pihak Penggugat di PTUN saat ini dalam mengajukan gugatan harus disertai dengan bukti tertulis pengajuan upaya administratif.

lanjut oleh MA RI guna menghindari inkonsistensi putusan. Oleh karena itu, sejak tahun 2018 terdapat beberapa kaidah hukum dari surat edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang membahas tentang upaya administratif. Jika dilihat secara analitis, kaidah-kaidah hukum tersebut memberikan pedoman bagi hakim dalam menyelesaikan perkara. Namun, karena pada dasarnya keberlakuan SEMA mengikat secara internal, maka secara yuridis formil substansinya tidak menjangkau pihak eksternal. Kaidah hukum dalam SEMA juga tidak disertai dengan penjelasan/latar belakang sehingga sukar untuk memahami konteks di balik perubahan atau munculnya kaidah hukum baru tersebut.

Berbagai pedoman MA mengenai upaya administratif baik sebelum maupun sesudah berlakunya Perma No. 6 Tahun 2018 tentunya menarik untuk ditinjau dan dikaji dalam rangka penyempurnaan prosedur hukum acara ke depan. Sebagai awalan dan pengantar, akan dipaparkan terlebih dahulu konsep umum tentang upaya administratif dan kaitannya dengan penyelesaian sengketa di Peratun.

## II. Pembahasan

### 1. Upaya Administratif dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara

Dalam konsep negara hukum modern, negara berperan aktif dalam menjalankan fungsi pemerintahan untuk memberikan pelayanan publik yang prima bagi warga masyarakat. Konsekuensi dari peran tersebut, badan/pejabat pemerintahan memiliki wewenang yang luas bahkan menjangkau urusan privat warganya. Untuk menghindari absolutisme kekuasaan negara, jaminan perlindungan hukum bagi warga masyarakat terhadap tindakan pemerintahan menjadi mutlak, yang bisa diberikan melalui sarana litigasi di pengadilan atau melalui upaya administratif oleh lingkup internal pemerintahan.<sup>6</sup>

Dalam kepustakaan hukum administrasi negara terdapat beberapa istilah yang sepadan dengan ‘upaya administratif’ diantaranya *administrative beroep*, *quasi rechtspraak*, *pre-trial administrative proceedings* atau *administrative tribunals*<sup>7</sup> Sebelum Indonesia merdeka, prosedur upaya administratif telah dikenal sebelum terbentuknya peradilan administrasi misalnya dalam prosedur sengketa pajak.<sup>8</sup> Dengan demikian, sejarah peradilan administrasi tidak terlepas dari perkembangan mekanisme upaya administratif.

6 Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hal. 3. Hadjon mengemukakan perlindungan kepada masyarakat di bidang hukum administrasi negara meliputi perlindungan preventif melalui jaminan hak-hak warga masyarakat dalam mengakses informasi yang memadai serta jaminan prosedur administrasi yang baku dalam proses pelayanan, dan perlindungan represif melalui sengketa di peradilan administrasi.

7 Enrico Simanjuntak, *op.cit.*, h. 204.

8 *Ibid.*, h. 204. Sebelum Peratun terlembaga seperti sekarang, cikal bakal Peratun dapat dilihat dari perkembangan dan sejarah pengadilan pajak. Di era kolonial, beberapa jenis sengketa administrasi selain ditangani oleh hakim perdata, sudah ditangani oleh lembaga kuasi peradilan administrasi bernama Raad van Beroep van Belastingzaken atau Majelis Pertimbangan Pajak, yang kemudian berkembang menjadi pengadilan pajak yang eksis saat ini.

Pada umumnya, upaya administratif hampir selalu dimulai dengan pengajuan keberatan (*bezwaar*) kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang melakukan tindakan atau menerbitkan keputusan, jika tidak berhasil maka permasalahannya dibawa kepada badan/pejabat atasan dari pejabat yang menyelesaikan keberatan tersebut melalui prosedur banding administratif (*administratief beroep*).<sup>9</sup> Selain dua penyelesaian tersebut, upaya administratif juga diselesaikan melalui peradilan semu yaitu suatu struktur dalam tata usaha negara yang oleh undang-undang diberikan wewenang untuk menyelesaikan sengketa seperti halnya badan peradilan, jadi peradilan semu bukan lembaga peradilan tetapi diberi fungsi peradilan (disebut *quasi rechtspraak*).<sup>10</sup>

Terdapat segi yang menguntungkan bagi warga masyarakat yang menempuh upaya administratif karena penilaian terhadap materi permasalahannya tidak terbatas pada sisi hukumnya saja, tetapi terutama dari aspek kebijaksanaan (*doelmatigheid*) yang memungkinkan dicabutnya keputusan yang disengketakan, diubah atau diganti dengan keputusan baru.<sup>11</sup> Namun, kelemahannya adalah objektivitas dari pejabat tata usaha negara yang menyelesaikan upaya administratif tersebut dalam mencabut atau mengubah keputusannya sendiri atau keputusan pejabat di bawahnya.

## 2. Upaya Administratif Dalam UU Peratun

Pasal 48 ayat (1) UU Peratun mengatur, dalam hal badan/pejabat pemerintahan diberikan wewenang untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia. Penjelasan norma tersebut mendefinisikan upaya administratif sebagai prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa TUN yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri, yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Selanjutnya, ayat (2) pasal tersebut menegaskan pengadilan baru berwenang memeriksa dan mengadili sengketa TUN jika seluruh tahapan upaya administratif telah dilaksanakan.

Pasal 51 ayat (3) UU Peratun menyebutkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) mengadili pada tingkat pertama sengketa sebagaimana dimaksud Pasal 48. Lebih lanjut dijelaskan dalam SEMA No. 2 Tahun 1991 yang mengatur dua hal: (i) apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan, maka gugatan terhadap KTUN yang bersangkutan diajukan kepada PTUN; dan (ii) apabila peraturan dasarnya menentukan upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan dan/

---

9 H.M. Laica Marzuki, "Penggunaan Upaya Administratif dalam Sengketa Tata Usaha Negara", makalah yang disampaikan dalam Seminar "Memantapkan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Rangka Lebih Mewujudkan Kedudukan Masyarakat Menurut Hukum," Ujung Pandang, 19 Februari 1992, h. 5.

10 Ibid., salah satu contohnya dulu dikenal lembaga P4 (Panitia Penyelesaian Permasalahan Perburuhan). Peradilan semu pada hakikatnya secara organisatoris bagian dari organ pemerintahan, sehingga putusannya dapat diuji oleh peradilan administrasi. Kini lembaga-lembaga sejenis kuasi peradilan tersebut dapat dilihat dari fungsi-fungsi adjudikasi non litigasi dari Komisi Informasi, Bawaslu, Konseil Kedokteran, Komisi Etik Kepolisian dsb.

11 Ibid., h. 4

atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif, maka gugatan terhadap KTUN yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada pengadilan tinggi tata usaha negara (PTTUN) sebagai tingkat pertama.

Dengan mengacu pada norma Pasal 48 UU Peratun beserta penjelasannya, sangat penting bagi hakim untuk mencermati peraturan dasar terbitnya KTUN objek sengketa guna mengidentifikasi apakah terhadap KTUN tersebut diwajibkan penyelesaian melalui upaya administratif. Terkadang terminologi yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan tidak sama dengan UU Peratun yakni 'keberatan' dan 'banding administratif', sehingga hakim dituntut jeli untuk bisa memahami aturan dasarnya.<sup>12</sup> Selain soal itu, penilaian terhadap ada atau tidaknya pengaturan tentang upaya administratif terhadap suatu KTUN yang digugat di pengadilan akan menentukan aspek mengenai kompetensi/kewenangan mengadili sengketa TUN.<sup>13</sup>

### 3. Upaya Administratif dalam UU AP

Pasal 1 angka 16 UU AP mendefinisikan upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan yang merugikan. Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif diatur dalam Bab X (Pasal 75 s.d. Pasal 78) UU AP, yang terdiri dari keberatan dan banding. Keberatan diajukan secara tertulis kepada badan/pejabat yang mengeluarkan keputusan dalam waktu 21 hari kerja sejak keputusan diumumkan, yang wajib diselesaikan oleh badan/pejabat tersebut dalam waktu 10 hari kerja. Apabila dalam waktu 10 hari kerja tidak ada penyelesaian, maka keberatan dianggap dikabulkan dan badan/pejabat wajib menindaklanjuti keberatan tersebut dengan mengeluarkan penetapan dalam waktu 5 hari kerja.

Jika warga masyarakat tidak menerima penyelesaian keberatan, maka dapat menempuh banding kepada atasan pejabat dalam waktu 10 hari kerja sejak diterimanya keputusan hasil keberatan. Atasan pejabat wajib menyelesaikan banding dalam waktu 10 hari kerja. Apabila dalam waktu tersebut atasan pejabat tidak menyelesaikan banding, maka banding dianggap dikabulkan dan dalam waktu 5 hari kerja wajib ditindaklanjuti melalui penetapan/keputusan.<sup>14</sup>

---

12 Misalnya dalam sengketa Pengadaan Barang dan Jasa, istilah yang digunakan adalah 'sanggah' dan 'sanggah banding'.

13 Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntunan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: PT. Pramedya Pustaka, 1999). hal.8. Oleh karena tidak semua peraturan dasar penerbitan KTUN mengatur mengenai upaya administratif, maka upaya administratif merupakan aspek prosedural yang sangat penting berkaitan dengan kompetensi atau wewenang untuk mengadili sengketa tata usaha negara.

14 Selain ketentuan terkait jenis dan jangka waktu pengajuannya, ketentuan Pasal 75 ayat (3) s.d (5) mengatur juga hal-hal berikut: (i) upaya administratif tidak menunda pelaksanaan keputusan/tindakan kecuali ditentukan lain dalam undang-undang dan menimbulkan kerugian yang lebih besar;(ii) badan/pejabat wajib segera menyelesaikan upaya administratif yang berpotensi membebani keuangan negara; dan (iii) pengajuan upaya administratif tidak dibebani biaya.

UU AP secara eksplisit tidak mewajibkan warga masyarakat untuk menempuh upaya administratif, karena istilah yang digunakan dalam Pasal 75 undang-undang ini adalah ‘dapat’ bukan ‘wajib’, yang menunjukkan sifat fakultatif (pilihan) pada norma hukum tersebut.<sup>15</sup> Dalam anotasi terhadap UU AP yang disusun oleh CSGAR-UI tidak terdapat perdebatan mengenai sifat norma upaya administratif, hanya disebutkan bahwa undang-undang ini memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk melakukan upaya administratif jika keputusan/tindakan pemerintahan dirasa merugikan.<sup>16</sup>

Konsisten dengan penjelasan umum UU AP yang menitikberatkan pada jaminan perlindungan hukum bagi warga masyarakat, dapat dikatakan kewajiban untuk menyediakan sarana upaya administratif justru ada pada badan/pejabat pemerintahan. Undang-undang ini berorientasi untuk mengubah paradigma internal pemerintahan tentang upaya administratif, yang sebelumnya dipandang sebagai sarana khusus yang harus diatur oleh regulasi sektoral menjadi sesuatu yang wajib tersedia yang secara integral merupakan bagian dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Dengan kata lain, badan/pejabat pemerintahan tidak bisa menolak upaya administratif dari warga masyarakat dengan dalih tidak diatur oleh peraturan khususnya.

Dalam Anotasi UU AP disebutkan upaya administratif memiliki dua kelebihan: (i) digunakannya fiktif positif (jika tidak ada respons dari pejabat atau atasan pejabat) maka upaya administratif dianggap diterima; dan (ii) jangka waktu penyelesaian yang singkat sehingga akan cepat memberikan kepastian kepada warga masyarakat.<sup>17</sup> Namun, kedua kelebihan tersebut sulit terwujud karena tidak ada instrumen hukum yang bisa memastikan badan/pejabat pemerintahan menyelesaikan upaya administratif. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan secara terbatas mengatur pejabat pemerintahan dapat dikenakan sanksi administratif ringan jika tidak menyelesaikan upaya administratif yang membebani keuangan negara,<sup>18</sup> tetapi tidak ada ketentuan sanksi administratif bagi pejabat pemerintahan yang tidak menyelesaikan upaya administratif di luar kategori itu.

Mekanisme permohonan fiktif positif terhadap upaya administratif yang tidak direspons oleh pejabat pemerintahan pun praktiknya sulit diimplementasikan, karena permohonan fiktif positif sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UU AP merupakan sarana yang dapat ditempuh bila permohonan warga masyarakat tidak ditanggapi oleh pejabat pemerintahan, bukan untuk membatalkan suatu keputusan/tindakan. Sehingga, praktis tidak ada upaya yang menjamin efektivitas penyelesaian upaya administratif selain melanjutkan ke jalur litigasi melalui gugatan tata usaha negara.

---

15 Hari Sugiharto dan Bagus Oktafian Abrianto, “Upaya Administratif sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat dalam Sengketa Tata Usaha Negara,” *Arena Hukum*, Vol. 11, Nomor 1. April 2018, h. 40. Lampiran II angka 267 Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seseorang atau lembaga digunakan kata “dapat”.

16 Muhammad Yasin, dkk., loc. cit., h. 236.

17 Ibid., h. 245

18 Pasal 5 huruf v PP No. 48 Tahun 2016.

Meskipun UU AP memberikan jangka waktu yang cepat bagi pejabat pemerintahan untuk memproses upaya administratif dengan harapan semakin cepatnya warga masyarakat memperoleh kepastian, namun tantangannya belum di setiap instansi pemerintahan terdapat mekanisme penyelesaian upaya administratif mulai dari prosedur pengiriman, penerimaan, dan jawaban dari pejabat pemerintahan. Implikasinya, tidak jarang jangka waktu penyelesaian upaya administratif telah selesai tetapi surat keberatan/bandingnya sendiri belum didisposisi ke pejabat yang bersangkutan.

#### **4. Diskursus Soal Upaya Administratif dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Pada Awal Berlakunya UU AP**

Selain soal penafsiran atas sifat norma upaya administratif dalam UU AP, isu hukum lain yang berkembang di kalangan hakim Peratun di awal berlakunya UU AP adalah soal kewenangan mengadili sengketa TUN yang telah menempuh upaya administratif berdasarkan undang-undang sektoral, misalnya dalam sengketa kepegawaian. Upaya administratif dalam sengketa kepegawaian yang sebelumnya masih mengacu pada ketentuan PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS dan PP Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian berbeda dengan ketentuan UU AP, yaitu keberatan diajukan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum, sedangkan banding administratif diselesaikan oleh badan khusus bernama Badan Pertimbangan Kepegawaian (Bapek). Menurut ketentuan Pasal 48 dan Pasal 51 ayat (3) UU Peratun, sengketa kepegawaian yang telah diperiksa oleh Bapek diajukan gugatan ke PTTUN sebagai tingkat pertama. Dengan berlakunya UU AP apakah sengketa demikian diperiksa di PTTUN atau di PTUN sebagai pengadilan tingkat pertama sesuai ketentuan Pasal 76 ayat (3) UU AP?<sup>19</sup>

Dalam SEMA pleno kamar No. 4 Tahun 2016 disebutkan bahwa keputusan TUN yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan PTUN. Kaidah hukum dalam SEMA ini menyiratkan Pasal 75 s.d. 78 UU AP mengesampingkan ketentuan Pasal 48 dan Pasal 51 ayat (3) UU Peratun. Konsekuensi logis dari kaidah hukum tersebut, gugatan atas keputusan Bapek dalam sengketa kepegawaian tidak lagi diajukan ke PTTUN, melainkan ke PTUN di tingkat pertama.<sup>20</sup>

19 Pasal 76 ayat (3) UU AP mengatur dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh atasan pejabat, warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan. Pasal 1 angka 18 UU AP mendefinisikan Pengadilan adalah PTUN. Atas dasar pasal tersebut, sengketa yang telah menempuh banding administratif tidak lagi diperiksa oleh PTTUN di tingkat pertama, melainkan oleh PTUN,

20 Perkembangannya saat ini, Pemerintah telah mengundang PP Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) pada tanggal 10 Agustus 2021. Ketentuan tersebut menjadi acuan dalam penyelesaian upaya administratif sengketa kepegawaian ASN (PNS dan PPPK) yang mencabut keberlakuan peraturan sebelumnya yaitu PP Nomor 53 Tahun 2010 dan PP Nomor 24 Tahun 2011. Salah satu ketentuan pokok yang diatur dalam PP Nomor 79 Tahun 2021 adalah kewenangan BPASN dalam menyelesaikan upaya administratif terkait pemberhentian ASN, dan upaya litigasi terhadap keputusan BPASN diajukan ke PTTUN sebagai pengadilan tingkat pertama. Sebagai respon terhadap berlakunya PP Nomor 79 Tahun 2021 tersebut dan juga dalam rangka menyelaraskan penyelesaian sengketa kepegawaian khususnya di PTTUN sebagai pengadilan tingkat pertama, saat ini MA tengah menyusun Rancangan Perma tentang pedoman penyelesaian sengketa pemberhentian PNS dan pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK di PTTUN;



Kemudian SEMA No. 1 Tahun 2017 mempertegas kembali pandangan para Hakim Agung Kamar TUN terkait upaya administratif, yaitu: (i) upaya administratif dalam Pasal 75 ayat (1) UU AP berbentuk pilihan hukum; (ii) dalam hal warga masyarakat tidak menerima hasil banding dapat mengajukan gugatan ke PTUN sesuai ketentuan Pasal 1 angka 18 dan Pasal 76 ayat (3) UU AP; dan (iii) ketentuan Pasal 48 dan Pasal 51 UU Peratun tidak dapat diterapkan lagi karena persoalan hukum tentang upaya administratif telah diatur secara berbeda oleh undang-undang baru (UU AP) sesuai asas *lex posteriori derogat lex priori*.

Paralel dengan dinamika yang berkembang di MA, di kalangan akademisi juga memperdebatkan tentang sifat norma upaya administratif dalam UU AP. Salah satunya dikemukakan oleh Sudarsono yang menyebut upaya administratif dalam UU AP dan UU Peratun menimbulkan disharmoni hukum, yaitu:<sup>21</sup> (i) pada UU Peratun upaya administratif merupakan keharusan untuk sengketa yang memiliki upaya administratif, sedangkan dalam UU AP bukan merupakan keharusan tetapi “dalam” dilakukan oleh warga masyarakat yang merasa dirugikan; (ii) Pada Pasal 53 ayat (1) menyebutkan secara tegas PTUN yang memiliki tugas dan wewenang menyelesaikan sengketa yang memiliki upaya administratif, sedangkan pada UU AP hanya menyebutkan ‘pengadilan’ yang sesuai Pasal 1 angka 18 UU AP, ‘pengadilan’ dimaksud adalah PTUN, sehingga terdapat perbedaan yang prinsipil antar keduanya.

## 5. Upaya Administratif dalam Perma No. 6 Tahun 2018

Pada tanggal 4 Desember 2018, MA RI mengesahkan Perma No. 6 Tahun 2018 sebagai dasar hukum yang memberikan pedoman penyelesaian sengketa TUN setelah menempuh upaya administratif. Lahirnya Perma ini selain dilatarbelakangi oleh dinamika perdebatan seputar upaya administratif yang berkembang di lingkup internal maupun eksternal pengadilan, juga secara atributif didasarkan pada Pasal 79 Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung beserta perubahannya (UU MA). Sebagai pengaturan yang sifatnya khusus (*lex specialis*), Perma ini merupakan modifikasi dari ketentuan umum (*lex generalis*) terkait upaya administratif dalam UU AP yang merupakan kodifikasinya.<sup>22</sup>

Hadirnya Perma No. 6 Tahun 2018 membawa perubahan signifikan terhadap hukum acara Peratun. *Pertama*, Pasal 2 ayat (1) Perma ini menyebutkan pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif. Norma pasal tersebut menunjukkan sifat ‘wajib’ ditempuhnya upaya administratif terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan sengketa administrasi pemerintahan ke pengadilan, sehingga upaya administratif menjadi salah satu

---

21 Enrico Simanjuntak, loc.cit., h. 212.

22 Sudarsono, dkk. “Modifikasi Hukum oleh Mahkamah Agung Melalui Pengaturan Upaya Administratif dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018,” *Jurnal Peratun*, Vol. 2 No. 1 (2019), h. 25. Modifikasi merupakan pengaturan yang bersifat sektoral yang dimaksudkan untuk memperbarui hukum yang berlaku dan/atau mengubah hubungan-hubungan sosial menjadi lebih adil, beradab, dan kontekstual. Dalam konteks upaya administratif, UU AP merupakan kodifikasi, sedangkan Perma ini merupakan modifikasi.

syarat formil bagi warga masyarakat untuk mengajukan gugatan.<sup>23</sup> Ketentuan ini sekaligus menjawab polemik tentang sifat norma upaya administratif dalam UU AP, yang dengan berlakunya Perma ini menjadi bersifat imperatif.

Ketentuan Pasal 3 Perma No. 6 Tahun 2018 mengatur Pengadilan dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan gugatan menggunakan peraturan dasar terbitnya objek gugatan yang mengatur tentang upaya administratif di dalamnya. Apabila peraturan dasar lahirnya objek gugatan tidak mengatur secara khusus mengenai upaya administratif, maka pengadilan merujuk pada ketentuan upaya administratif dalam UU AP. Artinya, majelis hakim dalam memeriksa perkara harus mencermati peraturan dasar yang melandasi terbitnya objek gugatan untuk memastikan apakah dalam peraturan tersebut terdapat upaya administratif atas objek gugatan. Jika ada, maka peraturan yang spesifik itulah yang diterapkan.

*Kedua*, Pasal 5 ayat (1) Perma No. 6 Tahun 2018 mengatur tenggang waktu pengajuan gugatan ke pengadilan dihitung 90 (sembilan puluh) hari sejak keputusan atas upaya administratif diterima oleh warga masyarakat atau diumumkan oleh badan/pejabat pemerintahan yang menangani upaya administratif. Ketentuan tersebut berbeda dari pengaturan dalam UU Peratun yakni 90 (sembilan puluh) hari sejak keputusan diterima atau diumumkan. Sementara dalam ayat (2)-nya diatur bahwa pihak ketiga yang tidak dituju oleh keputusan hasil tindak lanjut upaya administratif, tenggang waktu pengajuan gugatan di pengadilan dihitung sejak yang bersangkutan pertama kali mengetahui keputusan tata usaha negara yang merugikan kepentingannya. Perma tidak memberikan penjelasan terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (2) tersebut, namun dalam tafsiran Penulis maksud dari ayat tersebut adalah pihak ketiga yang merasa dirugikan oleh keputusan hasil penyelesaian upaya administratif dapat langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan tanpa mengulang proses upaya administratif.

Di samping implikasi terhadap hukum acara, berlakunya Perma No. 6 Tahun 2018 diharapkan dapat mendorong badan/pejabat pemerintahan membangun sistem penyelesaian upaya administratif yang efektif meliputi mekanisme pengajuan, penyelesaian, serta badan/pejabat pemerintahan yang berwenang menyelesaikannya.<sup>24</sup>

## **6. Kaidah-Kaidah SEMA Pleno Kamar TUN berkaitan dengan Upaya Administratif**

Sudah menjadi pemahaman umum bahwa peraturan perundang-undangan tidak mampu mengakomodasi seluruh persoalan konkret ataupun potensi persoalan yang belum muncul pada saat peraturan tersebut dirancang. Pasca berlakunya Perma No. 6 Tahun 2018, secara praktikal masih terdapat perbedaan interpretasi terhadap aturan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa TUN, yang berdampak pada beragamnya pertimbangan hakim dalam putusan. Keberagaman tersebut mengarah pada inkonsistensi putusan di tingkat pertama yang

<sup>23</sup> Bagi pengadilan hal ini menjadi aspek yang dipertimbangkan dalam pendaftaran gugatan. Majelis Hakim pada saat pemeriksaan persiapan akan memeriksa kembali apakah terhadap objek gugatan sudah diajukan upaya administratif beserta bukti tertulisnya, baik surat keberatan/banding maupun tanda terimanya.

<sup>24</sup> Sudarsono, dkk. op. cit., h. 26,

dapat mengancam kepastian hukum bagi warga masyarakat. Oleh karena itu, Kamar TUN MA RI melalui rapat pleno kamar telah merumuskan kaidah-kaidah hukum terkait upaya administratif yang kemudian dimuat dalam SEMA pleno kamar .

Rapat pleno kamar sendiri merupakan instrumen penting dalam penerapan sistem kamar di MA sejak tahun 2011.<sup>25</sup> Gagasan awalnya, semua perkara yang diperiksa oleh MA di tingkat kasasi dan PK dibahas dalam rapat pleno yang fungsinya untuk memastikan kesatuan pendapat hukum di antara para hakim agung dalam satu kamar. Namun, sulit untuk menerapkan hal tersebut secara ideal sehingga yang berjalan saat ini rapat pleno kamar diselenggarakan periodik dalam satu tahun, dan isu-isu hukum yang dibahas merupakan isu yang tengah jadi perdebatan di kalangan hakim tingkat bawah maupun MA. Hasil dari pleno kamar tersebut disepakati sebagai kaidah hukum yang dituangkan dalam SEMA untuk selanjutnya didiseminasikan ke para hakim di tingkat bawah yang dapat dijadikan pedoman dalam memeriksa perkara. Dalam berbagai forum pembinaan oleh Pimpinan MA, selalu ditekankan bahwa kaidah hukum dalam SEMA haruslah dipedomani dan diikuti oleh para hakim agar terciptanya kesatuan penerapan hukum.

Secara pragmatis, SEMA pleno kamar menjadi jembatan bagi para hakim atau lebih luas para pencari keadilan dalam menyikapi kekuranglengkapan/ketidakjelasan peraturan perundang-undangan, karena kaidah hukum SEMA pleno kamar tersebut lahir dalam rangka merespons persoalan konkret yang muncul dalam pemeriksaan perkara di pengadilan. Namun, karena tidak adanya penjelasan atau risalah pembahasan dalam rapat tersebut memunculkan kesulitan dalam memahami latar belakang pandangan para hakim agung terhadap isu-isu hukum yang dibahas, atau konteks perubahan pendapat atas isu-isu tertentu yang sudah disepakati pada rapat pleno kamar sebelumnya. Praktiknya, isu-isu hukum yang dibahas dalam pleno kamar tidak diambil dari data perkara kasasi yang masuk ke MA, melainkan diinventarisasi dari pengadilan-pengadilan di tingkat bawah, sehingga tidak diketahui data tentang berapa banyak putusan yang diajukan kasasi atas dasar kekeliruan majelis hakim *judex factie* dalam menafsirkan ketentuan hukum terkait isu hukum tertentu. Selain itu, tidak terbaca ragam penafsiran dalam pertimbangan putusan-putusan yang diajukan kasasi tersebut untuk kemudian diidentifikasi tendensi pandangan para hakim sebagai bahan pembahasan dalam rapat pleno kamar.

Terlepas dari hal di atas, Penulis sendiri berpandangan forum pleno kamar merupakan kemajuan bagi lembaga peradilan yang patut diapresiasi sebagai langkah penting untuk mewujudkan konsistensi putusan, agar terciptanya kesatuan penerapan hukum yang menjadi anasir substansial dalam negara hukum.

25 Untuk melaksanakan amanat Cetak Biru MA RI 2010-2035, Ketua MA menetapkan SK KMA No. 142 Tahun 2011 sebagai dasar hukum penerapan sistem kamar pada MA RI, yang bertujuan untuk: menjaga kesatuan penerapan hukum dan konsistensi putusan MA; meningkatkan profesionalitas hakim agung; dan mempercepat proses penyelesaian perkara. Sejak awal penerapan sistem kamar tahun 2011 hingga saat ini telah dilaksanakan 10 kali Pleno Kamar MA yang menghasilkan 10 SEMA Pleno Kamar, yaitu: SEMA No. 7/2012; SEMA No. 4/2014; SEMA No. 5/2014; SEMA No. 3/2014; SEMA No. 4/2016; SEMA No. 1/2017; SEMA No. 3/2018; SEMA No. 2/2019; SEMA No. 10/2010; dan SEMA No. 5/2021.

Pada bagian berikut akan dibahas secara kronologis kaidah-kaidah hukum dalam SEMA pleno kamar terkait isu hukum upaya administratif yang terbit setelah Perma No. 6 Tahun 2018 untuk menggambarkan perkembangan pandangan Hakim Agung mengenai isu hukum tersebut.

**a. SEMA Nomor 2 Tahun 2019<sup>26</sup>**

Kaidah hukum dalam SEMA ini merevisi hasil pleno Kamar TUN Tahun 2017 angka 3, yang menyetujui isu hukum tentang kewenangan penyelesaian sengketa oleh PTUN dan PTTUN di tingkat pertama dalam kaitannya dengan upaya administratif, sebagai berikut:

- 1) Dalam mengadili sengketa TUN, Pengadilan menggunakan peraturan dasar yang mengatur upaya administratif . Dalam hal peraturan dasarnya tidak mengatur upaya administratif secara khusus maka Pengadilan memedomani ketentuan UU AP;
- 2) PTTUN tetap berwenang mengadili sebagai pengadilan tingkat pertama dalam hal: peraturan dasar mengatur mengenai upaya administratif berupa banding administratif, dan peraturan dasar telah menetapkan secara eksplisit PTTUN yang berwenang mengadili;
- 3) PTUN berwenang mengadili dalam hal: (i) tidak ada peraturan dasar yang mengatur mengenai upaya administratif secara khusus sehingga didasarkan pada UU AP dan Perma No. 6 Tahun 2018; dan (ii) apabila terdapat upaya administratif keberatan berdasarkan peraturan dasarnya;
- 4) Perkara-perkara pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemilihan umum, permohonan penilaian penyalahgunaan wewenang dan fiktif positif harus terlebih dahulu melalui upaya administratif sebelum menempuh jalur litigasi di Pengadilan.

Poin penting pembahasan SEMA di atas berkaitan dengan kewenangan mengadili PTUN dan PTTUN di tingkat pertama. Ketentuan Pasal 3 Perma No. 6 Tahun 2018 mengakui eksistensi upaya administratif yang secara khusus diatur oleh peraturan sektoral di luar UU AP, sehingga memunculkan pertanyaan apakah norma Pasal 48 UU Peratun yang diperjelas dalam SEMA Nomor 2 Tahun 1991 terkait kewenangan PTTUN dapat diterapkan kembali atau tidak. Sedangkan ketentuan Pasal 1 angka 8 Perma No. 6 Tahun 2018 mendefinisikan pengadilan sebagai PTUN, artinya Perma ini tidak mengatur kewenangan PTTUN dalam menyelesaikan sengketa setelah menempuh upaya administratif. Persoalan hukum tersebut juga diangkat dalam Diklat Sengketa TUN dan Sengketa Pegawai ASN pasca Perma No. 6 Tahun 2018 tanggal 8-12 Juli 2019 yang salah satu rekomendasinya menerapkan kembali Pasal 48 jo. Pasal 51 UU Peratun, dan rekomendasi tersebut diakomodasi dalam SEMA Nomor 2 Tahun 2019.<sup>27</sup> Praktis setelah beredarnya SEMA tersebut, paradigma beracara di Peratun bergeser kembali ke

<sup>26</sup> Rumusan hukum dalam SEMA ini berdasarkan hasil Rapat Pleno Kamar TUN tanggal 3-5 November 2019 di Hotel Intercontinental Bandung.

<sup>27</sup> Hari Sugiharto, Kebijakan Mahkamah Agung terhadap Kewajiban Ditempuhnya Upaya Administratif, materi presentasi yang ditayangkan dalam Diklat Teknis Yudisial Upaya Administrasi Sengketa TUN bagi Hakim Tk. Pertama Peratun seluruh Indonesia, Pusdiklat Teknis MA RI, tgl 13-24 Juni 2022.

paradigma lama dalam UU Peratun dan SEMA Nomor 2 Tahun 1991. Pemaknaan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Perma No. 6 Tahun 2018 diperluas termasuk juga PTTUN, sehingga sengketa-sengketa yang telah menempuh upaya banding administratif menurut peraturan dasarnya diperiksa oleh PTTUN sebagai pengadilan tingkat pertama.

Di samping isu hukum tentang kewenangan Pengadilan, kaidah hukum lain dalam SEMA ini adalah diaturnya upaya administratif terhadap sengketa-sengketa TUN khusus antara lain: gugatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemilihan umum, permohonan penilaian penyalahgunaan wewenang dan fiktif positif. Tidak terdapat penjelasan konteks lahirnya kaidah hukum tersebut, tetapi menurut Penulis dilatarbelakangi oleh pandangan tentang wajibnya upaya administratif sehingga sengketa administrasi pemerintahan dalam Perma No. 6 Tahun 2018 haruslah dimaknai melingkupi pula sengketa-sengketa TUN yang sifatnya khusus.

#### **b. SEMA Nomor 10 Tahun 2020<sup>28</sup>**

Kaidah hukum dalam SEMA ini merevisi SEMA Nomor 2 Tahun 2019 , yaitu untuk perkara-perkara: gugatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum; sengketa Keterbukaan Informasi Publik (KIP); pemilihan umum; permohonan penyalahgunaan wewenang; permohonan fiktif positif; dan gugatan atas keputusan pemberhentian tidak dengan hormat yang didasarkan pada putusan pengadilan pidana atau komisi etik, tidak perlu diajukan upaya administratif karena sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Lahirnya kaidah hukum demikian dilatarbelakangi oleh persoalan yang muncul dalam praktik, bahwa sulit untuk menerapkan upaya administratif terhadap sengketa-sengketa TUN khusus tersebut karena hukum acara maupun batas waktu penyelesaiannya secara spesifik telah ditentukan dalam undang-undang.<sup>29</sup> Adanya kewajiban untuk menempuh upaya administratif tentunya akan memperlambat penyelesaian sengketa-sengketa khusus tersebut.

Namun, kaidah hukum mengenai sengketa gugatan atas keputusan pemberhentian tidak dengan hormat yang didasarkan pada putusan pengadilan pidana atau komisi etik yang tidak perlu menempuh upaya administratif, menurut Penulis perlu ditinjau kembali karena upaya administratif pemberhentian ASN secara khusus telah diatur dalam PP Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan ASN, yang dalam peraturan tersebut diatur kewajiban menempuh banding administratif bagi ASN yang akan menggugat keputusan pemberhentiannya. Oleh karena itu, untuk menghindari disharmonisasi norma hukum, terlebih saat ini MA RI sedang merancang Perma yang berkaitan dengan sengketa ASN pasca terbitnya peraturan pemerintah tersebut, maka dalam kesempatan pleno berikutnya isu hukum ini perlu untuk dibahas.

---

28 Rumusan hukum dalam SEMA ini berdasarkan hasil Rapat Pleno Kamar TUN tanggal 29 November-1 Desember 2020 di Hotel Intercontinental Bandung.

29 Hari Sugiharto, op. cit.,

### c. SEMA Nomor 5 Tahun 2021<sup>30</sup>

SEMA ini tidak merevisi kaidah hukum dalam SEMA-SEMA sebelumnya, tetapi merumuskan 3 (tiga) kaidah hukum baru, yaitu:

- 1) Upaya administratif yang dilakukan melebihi tenggang waktu 21 hari kerja sebagaimana ketentuan UU AP sejak diterima atau diumumkannya keputusan dan/atau tindakan, tidak menghilangkan hak untuk menggugat apabila gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu 90 hari kerja sejak mengetahui adanya keputusan dan/atau tindakan tersebut;
- 2) Dalam hal penggugat salah mengajukan upaya administratif kepada pejabat yang tidak berwenang, maka rentang waktu yang dilalui selama proses itu tidak dihitung apabila akan diajukan upaya administratif kembali kepada pejabat yang berwenang;
- 3) Gugatan terhadap tindakan melawan hukum oleh pejabat pemerintahan berupa perbuatan tidak bertindak (*omission*) tidak diperlukan upaya administratif.

Di awal berlakunya Perma No. 6 Tahun 2018, perbedaan pendapat di kalangan para hakim tingkat pertama cukup serius terkait tenggang waktu pengajuan gugatan. Sebagian berpendapat tenggang waktu pengajuan upaya administratif dalam UU AP mengikat majelis hakim dalam menghitung tenggang waktu gugatan ke Pengadilan. Apabila upaya administratif diajukan melewati batas waktu yang ditentukan, maka terlewat pula tenggang waktu mengajukan gugatan di Pengadilan sehingga gugatan diputus N.O oleh majelis hakim. Dengan kata lain, terlampauinya waktu pengajuan upaya administratif akan menutup hak gugat ke Pengadilan. Pendapat demikian didasari pemikiran bahwa ketentuan Pasal 5 Perma No. 6 Tahun 2018 secara implisit mengesampingkan penghitungan tenggang waktu dalam Pasal 55 UU Peratun, sehingga tenggang waktu 90 hari tidak lagi dihitung sejak keputusan pertama kali terbit atau diterima oleh penggugat, melainkan 90 hari sejak keputusan hasil upaya administratif diterima.

Permasalahannya, jika tenggang waktu pengajuan gugatan sesuai Pasal 5 Perma tersebut diterapkan, maka bisa saja keputusan-keputusan yang sudah terbit sejak lama digugat kembali di PTUN sepanjang waktu mengajukan upaya administratifnya telah terpenuhi dan dijawab oleh tergugat. Hal tersebut berpotensi mengancam kepastian hukum berlakunya suatu keputusan TUN, yang bagaimanapun mengandung aspek hukum publik di dalamnya. Selain itu, pandangan bahwa jangka waktu upaya administratif mengikat majelis hakim dalam menilai tenggang waktu gugatan ke Pengadilan tidak sejalan dengan konsep upaya administratif itu sendiri yang merupakan sarana penyelesaian sengketa di internal pemerintahan. Akan ada anggapan bahwa penyelesaian sengketa TUN di Pengadilan murni perpanjangan dari penyelesaian upaya administratif, yang tentu akan membatasi hak warga masyarakat dalam memperjuangkan keadilan administratifnya di Pengadilan.

Oleh sebab itu, kaidah hukum dalam SEMA Nomor 5 Tahun 2021 ini menegaskan kembali konsep upaya administratif sebagai *primum remedium*. Namun, perlu dipertegas soal tolok ukur

---

30 Rumusan hukum dalam SEMA ini berdasarkan hasil Rapat Pleno Kamar TUN tanggal 18-20 November 2021 di Hotel Intercontinental Bandung

penghitungan tenggang waktu pengajuan gugatan agar tidak memunculkan persepsi bahwa tenggang waktu upaya administratif tidak perlu diajukan sesuai batas waktu yang ditentukan undang-undang. Meski kaidah hukum dalam SEMA tersebut sepintas sama dengan ketentuan Pasal 55 UU Peratun, sebenarnya terdapat perbedaan yang mencolok di antara keduanya, yaitu standar hari yang diterapkan. Ketentuan ‘hari’ dalam UU Peratun lazimnya dimaknai sebagai hari kalender, sementara pemaknaan ‘hari’ baik dalam UU AP maupun Perma No. 6 Tahun 2018 adalah hari kerja. Penulis berpendapat kaidah dalam SEMA Nomor 5 Tahun 2021 yang menggunakan ‘hari kerja’ pada akhirnya memberikan tafsiran baru terhadap ketentuan Pasal 55 UU Peratun, sehingga dapat dikatakan penghitungan tenggang waktu pengajuan gugatan pasca SEMA ini adalah: (i) tetap mengacu pada ketentuan Pasal 5 Perma No. 6 Tahun 2018 jika upaya administratif ditempuh dalam batasan waktu yang ditentukan; dan (ii) mengacu pada Pasal 55 UU Peratun dengan tafsiran 90 “hari kerja” sejak keputusan diumumkan, diterima atau diketahui jika upaya administratif ditempuh melewati batas waktu 21 hari, sepanjang upaya administratif diajukan masih dalam batas waktu 90 hari tersebut.

Di satu sisi, parameter penghitungan tenggang waktu pengajuan gugatan ke Pengadilan perlu diatur secara tegas, karena aspek tenggang waktu berkaitan dengan kepastian hukum berlakunya suatu keputusan, serta memberikan kepastian batas waktu menggugat kepada warga masyarakat. Di sisi lain, ketentuan tenggang waktu tersebut dapat disimpangi oleh hakim apabila terdapat kondisi-kondisi tertentu (kasuistis) yang bisa diterima. Dalam SEMA Nomor 5 Tahun 2021 ini disebutkan salah satunya adalah kesalahan forum pengajuan upaya administratif, terutama upaya banding administratif. Dalam praktik, kadang tidak mudah mengidentifikasi atasan pejabat atau instansi atasan yang menyelesaikan upaya banding administratif.<sup>31</sup> Dalam kondisi demikian, hakim perlu arif dan cermat melihat pokok persoalannya sebelum memutuskan suatu gugatan dinyatakan tidak diterima (N.O) dengan alasan tidak terpenuhinya aspek formil upaya administratif.<sup>32</sup>

Isu hukum lainnya yang menarik dalam SEMA Nomor 5 Tahun 2021 adalah tidak diperlukannya upaya administratif terhadap gugatan atas tindakan melawan hukum oleh pejabat pemerintahan berupa perbuatan tidak bertindak (*omission*). Tidak dapat diketahui alasan (*reasoning*) di balik kaidah hukum ini. Ketentuan Perma Nomor 2 Tahun 2019 menyebutkan *omission* termasuk dalam pengertian ‘tindakan’ yang menjadi objek gugatan. Apabila terhadap

---

31 Kondisi seperti ini terjadi jika yang digugat adalah pejabat-pejabat di daerah yang dipilih langsung oleh rakyat, atau badan-badan independen yang secara struktural tidak memiliki instansi vertikal, atau jabatan tertentu yang memang tidak ada pejabat atasannya secara administratif, misalnya presiden atau sekretaris/sekretaris jenderal pada lembaga yudikatif dan legislatif.

32 Selain itu, terdapat juga persoalan jika keberatan tidak ditanggapi oleh tergugat dalam batas waktu yang ditentukan oleh undang-undang. Pada awalnya terdapat perdebatan apakah warga masyarakat tetap mengajukan banding karena ketentuan UU AP merumuskan upaya administratif secara kumulatif (keberatan dan banding), atau bisa langsung mengajukan gugatan ke PTUN. Perkembangannya dalam praktik, keberatan yang tidak ditanggapi oleh tergugat tidak perlu menempuh banding administratif karena dianggap tidak ada penyelesaian yang bisa diajukan banding, sehingga untuk mempercepat proses penyelesaian sengketa, warga masyarakat dapat langsung mengajukan gugatan ke PTUN.

tindakan aktif diwajibkan upaya administratif sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (2) Perma tersebut,<sup>33</sup> maka paralel dengan itu seharusnya gugatan terhadap tindakan pasif pun harus menempuh upaya administratif.<sup>34</sup>

Untuk lebih menggambarkan perkembangan kaidah-kaidah hukum dalam SEMA pleno kamar baik sebelum maupun sesudah berlakunya Perma No. 6 Tahun 2018, Penulis akan meringkasnya dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1. Rumusan Kaidah Hukum Pleno Kamar tentang Upaya Administratif Tahun 2016-2021

Pasca berlakunya UU AP, sebelum berlakunya Perma No. 6 Tahun 2018	
SEMA No. 4 Tahun 2016	Keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan PTUN
SEMA No. 1 Tahun 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Upaya administratif berupa keberatan dan banding sesuai ketentuan Pasal 75 ayat (1) UU AP berbentuk pilihan hukum karena menggunakan istilah ‘dapat’;</li> <li>- Dalam hal warga masyarakat tidak menerima penyelesaian banding dapat mengajukan gugatan ke PTUN sesuai ketentuan Pasal 1 angka 18 dan Pasal 76 ayat (3) UU AP;</li> <li>- Ketentuan Pasal 48 dan Pasal 51 UU Peratun mengenai kompetensi PTTUN sebagai pengadilan tingkat pertama tidak dapat diterapkan lagi karena persoalan hukum tentang upaya administratif telah diatur secara berbeda oleh UU AP</li> </ul>

33 Pasal 2 ayat (2) Perma No. 2 Tahun 2019 menentukan PTUN berwenang mengadili sengketa tindakan pemerintahan setelah menempuh upaya administratif sesuai ketentuan UU AP dan Perma No. 6 Tahun 2018. Selanjutnya ketentuan Pasal 4 Perma ini mengatur gugatan diajukan paling lama 90 hari sejak tindakan pemerintahan dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan, dan selama warga masyarakat menempuh upaya administratif, tenggang waktu terbantar sampai keputusan upaya administratif terakhir diterima.

34 SEMA Nomor 5 Tahun 2021 juga memuat kaidah hukum terkait tenggang waktu gugatan PMH dengan objek gugatan tindakan tidak bertindak (omission), yaitu dihitung 90 hari kerja setelah dilewati tenggang waktu 5 hari kerja kecuali diatur khusus di dalam peraturan dasarnya. Tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang kaidah tersebut, namun Penulis berpendapat waktu 5 hari kerja tersebut didasarkan pada ketentuan perubahan Pasal 53 UU AP dalam UU Cipta Kerja, yang memberikan batas waktu 5 hari bagi pejabat pemerintahan dalam menanggapi permohonan warga masyarakat (fiktif positif). Kaidah hukum ini mencampuradukkan tindakan tidak bertindak (omission) dengan permohonan fiktif positif, yang secara konseptual jelas berbeda. Selain itu, jika gugatan terhadap omission tidak diwajibkan upaya administratif, lalu mengapa diberikan jeda 5 hari tersebut yang dimaksudkan sebagai waktu bagi pejabat pemerintahan untuk melakukan tindakan. Hal demikian bisa terpenuhi apabila warga masyarakat melayangkan upaya administratif kepada pejabat yang isinya keberatan atas tindakan diam/omission dari pejabat yang bersangkutan. Dengan demikian, terdapat pertentangan kaidah hukum dalam SEMA Nomor 5 Tahun 2021 khusus menyangkut upaya administratif terhadap objek sengketa berupa omission.



	sebagai undang-undang yang baru sesuai asas <i>lex posteriori derogat lex priori</i>
Setelah Berlakunya Perma No. 6 Tahun 2018	
SEMA No. 2 Tahun 2019	<p>(<i>merevisi SEMA No. 1 Tahun 2017</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dalam mengadili sengketa TUN, Pengadilan menggunakan peraturan dasar yang mengatur upaya administratif . Dalam hal peraturan dasarnya tidak mengatur upaya administratif secara khusus maka Pengadilan memedomani ketentuan UU AP;</li> <li>- PTUN tetap berwenang mengadili sebagai pengadilan tingkat pertama dalam hal: peraturan dasar mengatur mengenai upaya administratif berupa banding administratif, dan peraturan dasar telah menetapkan secara eksplisit PTUN yang berwenang mengadili;</li> <li>- PTUN berwenang mengadili dalam hal: (i) tidak ada peraturan dasar yang mengatur mengenai upaya administratif secara khusus sehingga didasarkan pada UU AP dan Perma No. 6 Tahun 2018; dan (ii) apabila terdapat upaya administratif keberatan berdasarkan peraturan dasarnya;</li> <li>- Perkara-perkara pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemilihan umum, permohonan penyalahgunaan wewenang dan fiktif positif harus terlebih dahulu melalui upaya administratif sebelum menempuh jalur litigasi di Pengadilan.</li> </ul>
SEMA No. 10 Tahun 2020	<p>(<i>merevisi SEMA No. 2 Tahun 2019</i>):</p> <p>Perkara-perkara: gugatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum; sengketa Keterbukaan Informasi Publik (KIP); pemilihan umum; permohonan penyalahgunaan wewenang; permohonan fiktif positif; dan gugatan atas keputusan pemberhentian tidak dengan hormat yang didasarkan pada putusan pengadilan pidana atau komisi etik, tidak perlu diajukan upaya administratif karena sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan.</p>
SEMA Nomor 5 Tahun 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Upaya administratif yang dilakukan melebihi tenggang waktu 21 hari kerja sebagaimana ketentuan UU AP sejak diterima atau diumumkannya keputusan dan/atau tindakan, tidak menghilangkan hak untuk menggugat apabila gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu 90 hari kerja sejak mengetahui adanya keputusan dan/atau tindakan tersebut;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dalam hal penggugat salah mengajukan upaya administratif kepada pejabat yang tidak berwenang, maka rentang waktu yang dilalui selama proses itu tidak dihitung apabila akan diajukan upaya administratif kembali kepada pejabat yang berwenang;</li> <li>- Gugatan terhadap tindakan melawan hukum oleh pejabat pemerintahan berupa perbuatan tidak bertindak (<i>omission</i>) tidak diperlukan upaya administratif.</li> </ul>
--	---

### III. Penutup

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, dapat ditarik kesimpulan berikut: **pertama**, Dalam konteks UU Peratun, upaya administratif wajib ditempuh terhadap sengketa-sengketa yang secara khusus telah ditentukan oleh peraturan sektoralnya. Apabila upaya administratif yang diwajibkan hanya berupa keberatan, maka gugatan diajukan ke PTUN. Sedangkan untuk upaya administratif yang diwajibkan berupa banding atau sampai tingkat banding, maka gugatan diajukan ke PTTUN sebagai pengadilan tingkat pertama.

**Kedua**, setelah berlakunya UU AP khususnya ketentuan Pasal 75-78 mengenai upaya administratif, terdapat perbedaan pendapat di kalangan internal Peratun dalam memaknai sifat norma upaya administratif, antara fakultatif atau imperatif sebab UU AP menggunakan terminologi ‘dapat’ yang mencerminkan sifat kebolehan/pilihan dari suatu norma hukum.

**Ketiga**, Perbedaan pendapat tersebut ditengahi oleh MA RI melalui SEMA pleno kamar tahun 2016 dan 2017 yang menegaskan sifat fakultatif dari norma upaya administratif dalam UU AP tersebut. Namun, MA RI memandang UU AP sebagai *lex specialis* dalam mengatur upaya administratif, sehingga ketentuan Pasal 48 jo. Pasal 51 UU Peratun dikesampingkan keberlakuannya. Implikasi dalam praktik, PTTUN tidak lagi berwenang mengadili gugatan yang telah menempuh upaya banding administratif.

**Keempat**, Perma Nomor 6 Tahun 2018 menerjemahkan sifat norma upaya administratif tersebut menjadi ‘wajib’ sehingga paradigma beracara di Peratun berubah signifikan. Ditempuhnya upaya administratif merupakan prasyarat dalam pengajuan gugatan. Namun, Perma ini tetap mengakui eksistensi pengaturan upaya administratif dalam peraturan-peraturan khusus (sektoral).

**Kelima**, pasca berlakunya Perma Nomor 6 Tahun 2018, melalui SEMA pleno kamar tahun 2019-2021 terdapat berbagai kaidah hukum yang menafsirkan lebih lanjut ketentuan Perma tersebut. Namun, kaidah hukum baru ataupun perubahannya tidak diberikan penjelasan dalam SEMA tersebut sehingga tidak dapat diketahui konteks perumusannya.

Dari kesimpulan tersebut, agar norma upaya administratif dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa TUN baik di PTUN dan PTTUN menjadi lebih jelas, dan juga untuk menghindari tambal sulam peraturan, salah satu alternatif yang bisa direkomendasikan adalah perubahan Perma Nomor 6 Tahun 2018 dengan menyelaraskan berbagai kaidah hukum yang termuat dalam beberapa SEMA pleno kamar.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku**

- Hadjon M. Philipus. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- Kepaniteraan Mahkamah Agung RI. (2022). *Kompilasi Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- Simanjuntak, Enrico. (2018). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi dan Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soemaryono & Erliyana, Anna. (1999). *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT. Pramedya Pustaka.
- Yasin, Muhammad, dkk., (2017). *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Depok: UI-CSGAR.

### **Jurnal**

- Sugiharto, Hari& Abrianto, Bagus Oktafian. (2018). *Upaya Administratif sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat dalam Sengketa Tata Usaha Negara*. ARENA HUKUM. Vol. 11, (No 1), h. 24-47
- Sudarsono, Ariyani, Retno.,& Rahman, Agus Abdur. (2019). *Modifikasi Hukum oleh Mahkamah Agung Melalui Pengaturan Upaya Administratif dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018*. JURNAL PERATUN, Vol. 2 (No. 1), h. 12-32.

### **Makalah**

- Marzuki, H.M. Laica. *Penggunaan Upaya Administratif dalam Sengketa Tata Usaha Negara*. makalah yang disampaikan dalam Seminar “Memantapkan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Rangka Lebih Mewujudkan Kedudukan Masyarakat Menurut Hukum,” Ujung Pandang, 19 Februari 1992.

# Kajian Kewenangan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Memutus Perkara Sertifikat Ganda pada Beberapa Putusan Pengadilan

Muchammad Chanif Chamdani

Universitas Gadjah Mada

Email : muchammad.chanif.c@mail.ugm.ac.id

## ABSTRACT

*This research was conducted by examining 45 cases in 144 state administrative court decisions in the period from 2002 to 2022 related to the issue of dual certificates. From observing the decisions of the state administrative court in the case of dual certificates, it can be concluded that the legal considerations for accepting a dual certificate lawsuit are because the object of the dispute meets the criteria for a state administrative decision; the petition submitted becomes the authority of the state administrative court; there are instructions that lead to or evidence of formal or material errors in the issued state administrative decisions; and related to the functions of the administrative court. The reason for rejecting the dual certificate claim is because of the ambiguity of the overlapping objects; relating to ownership disputes; and the administrative decision was issued based on a court decision. Furthermore, the land registration publication system adopted has an effect on the legal quality of the certificates issued. Therefore, the idea of unifying the authority to adjudicate in dual certificate cases needs to be supported by updating the land registration publication system that guarantees legal certainty for certificate holders.*

*Keywords: dual certificate, land registration, court jurisdiction*

## ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji 45 perkara pada 144 putusan pengadilan tata usaha negara dalam rentang tahun 2002 hingga 2022 yang berkaitan dengan permasalahan sertifikat ganda. Dari pencermatan terhadap putusan-putusan pengadilan tata usaha negara dalam perkara sertifikat ganda, dapat disimpulkan pertimbangan hukum untuk menerima gugatan sertifikat ganda ialah karena

objek sengketa memenuhi kriteria keputusan tata usaha negara; petitum yang diajukan menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara; terdapat petunjuk yang mengarah kepada atau bukti adanya kekeliruan formal maupun materiil pada keputusan tata usaha negara yang diterbitkan; dan berkaitan dengan fungsi pengadilan administrasi. Adapun alasan menolak gugatan sertifikat ganda ialah karena ketidakjelasan objek yang bertumpang tindih; berkaitan dengan sengketa kepemilikan; dan keputusan tata usaha negara yang digugat dikeluarkan berdasarkan putusan pengadilan. Lebih lanjut, sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut berpengaruh pada kualitas hukum sertifikat yang diterbitkan. Karenanya, gagasan penyatuan kewenangan mengadili dalam perkara sertifikat ganda perlu didukung dengan pembaruan sistem publikasi pendaftaran tanah yang menjamin kepastian hukum pemegang sertifikat.

Kata kunci: sertifikat ganda, pendaftaran tanah, kewenangan mengadili

## I. Pendahuluan

Tanah merupakan sumber daya esensial bagi penghidupan setiap orang. Tanah dapat dilihat baik sebagai komoditas fisik dan konsep abstrak di mana seseorang dapat mempunyai hak untuk memiliki atau menggunakannya.<sup>1</sup> Pengelolaan tanah (*land management*) merupakan semua kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan tanah sebagai sumber daya baik dari perspektif lingkungan dan ekonomi yang dapat mencakup pertanian, ekstraksi mineral, manajemen properti dan perkebunan, dan perencanaan fisik kota dan pedesaan.<sup>2</sup> Pengelolaan tanah yang berhati-hati menjadi dasar bagi peningkatan perekonomian, keberlanjutan lingkungan, pengembangan tata kelola pemerintahan yang baik, serta perlindungan hak masyarakat sipil.<sup>3</sup>

Pengelolaan pertanahan dioperasikan melalui administrasi pertanahan (*land administration*) yang mencakup proses pencatatan dan penyebaran informasi tentang kepemilikan, nilai dan penggunaan tanah dan sumber daya yang terkait.<sup>4</sup> Karena itu, paradigma pengelolaan tanah (*land management paradigm*) modern merumuskan 4 (empat) fungsi esensial dari administrasi pertanahan, yakni: penguasaan (*land tenure*), nilai (*land value*), penggunaan (*land use*), dan pengembangan (*land development*).<sup>5</sup> Terkait fungsi penguasaan, administrasi pertanahan berperan untuk mengatur alokasi dan jaminan hak atas tanah, pemeriksaan untuk menentukan batas bidang tanah, pengalihan properti atau penggunaan dari satu pihak ke pihak lain melalui

---

1 Economic Commission for Europe, *Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition*, (United Nations: New York dan Jenewa, 1996), hlm. 10.

2 *Ibid*, hlm. 13.

3 Peter F. Dale dan John D. McLaughlin, *Land Administration*, (Oxford University Press: New York, 1999), hlm. 2.

4 *Ibid*, hlm. 14.

5 Ian Williamson, dkk., "Land administration for sustainable development", dalam FIG Congress 2010 Facing the Challenges – Building the Capacity Sydney, Australia, 11-16 April 2010, hlm. 4.

penjualan atau sewa, dan pengurusan dan penyelesaian keragu-raguan dan perselisihan mengenai hak dan batas-batas bidang tanah.<sup>6</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menjadi basis penting dalam pembentukan administrasi pertanahan di Indonesia. Administrasi pertanahan atau sistem pendaftaran tanah mencakup penentuan atas apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis, serta bentuk tanda bukti haknya.<sup>7</sup>

Tujuan diadakannya pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia ialah untuk menjamin kepastian hukum.<sup>8</sup> Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997) menyebutkan dua tujuan lain pendaftaran, yakni: (1) untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan; (2) terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.<sup>9</sup> Proses pendaftaran tanah mencakup pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>10</sup>

Secara umum, terdapat dua sistem pendaftaran tanah yang dikenal saat ini, yakni sistem pendaftaran tanah publikasi positif dan sistem pendaftaran publikasi negatif. Sistem publikasi positif menentukan pencatatan nama seseorang dalam suatu register/buku tanah, menjadikan seseorang tersebut sebagai pemegang hak atas tanah (*title by registration* atau *the registration is everything*). Orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam suatu register, memperoleh apa yang disebut dengan *indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dan kebenaran data yang terdapat dalam register tersebut bersifat mutlak.<sup>11</sup> Adapun sistem publikasi negatif yang menggunakan sistem pendaftaran akta, yakni mendasarkan pada sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak dari penjual kepada si pembeli bukan pendaftaran/pencatatan nama seseorang ke dalam suatu register.<sup>12</sup>

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mempunyai unsur positif. Hal ini didasarkan pada Pasal 19 ayat (2) dan Pasal 23 ayat (2) UUPA serta Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 yang menentukan bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.<sup>13</sup> Meski

---

6 Stig Enemark, 2006, "Understanding the land management paradigm", dalam P. van der Molen, & C. Lemmen (Eds.), *Proceedings: Innovative technology for land administration* (pp. 17-27). International Federation of Surveyors. [http://www.fig.net/commission7/madison\\_2005/program\\_symposium.htm](http://www.fig.net/commission7/madison_2005/program_symposium.htm)

7 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2020), hlm. 76.

8 Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

9 Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

10 Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

11 Andi Batari Anindhita, dkk., "Perbandingan Sistem Publikasi Positif dan Negatif Pendaftaran Tanah: Perspektif Kepastian Hukum", *Amanna Gappa*, Vol. 29, No.2, 2021, hlm. 109.

12 *Ibid*.

13 *Ibid*, hlm. 110.

sistem publikasi negatif mengandung beberapa kelebihan seperti: perlindungan pemegang hak yang sesungguhnya, adanya penyelidikan riwayat tanah, dan tidak adanya limitasi waktu dalam menuntut hak tanah yang diduga disertifikatkan orang lain, namun sistem ini tidak menjamin kepastian akan keabsahan sertifikat secara mutlak karena sertifikat yang diterbitkan setiap saat dapat digugat dan dibatalkan apabila terbukti tidak sah penerbitannya.<sup>14</sup> Selain itu, peranan petugas pendaftaran tanah yang pasif tidak mendukung ke arah akurasi dan kebenaran data yang tercantum dalam sertifikat serta mekanisme kerja pejabat kadaster yang kurang transparan kurang dapat dipahami masyarakat awam menjadi kekurangan sistem ini.<sup>15</sup>

Sampai dengan tahun Tahun 2019, persentase jumlah bidang tanah yang terdaftar di Indonesia mencapai 62 juta bidang tanah dari sekitar 126 juta bidang tanah yang ada.<sup>16</sup> Jumlah sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan mencapai 68.798.038 bidang dan mencakup luasan 30.759.202 hektare (Ha). Rinciannya ialah sertifikat hak milik sejumlah 62.797.433 atau mencapai 91% dari jumlah sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan, diikuti dengan penerbitan hak guna bangunan yang mencapai 5.111.887 atau setara 7,42%, dan sisanya berupa penerbitan sertifikat hak pakai, sertifikat hak guna usaha, sertifikat tanah wakaf dan hak pengelolaan (HPL).<sup>17</sup> Data terbaru tahun 2022 menunjukkan peningkatan jumlah sertifikat hak atas tanah yang mencapai 81.567.440.<sup>18</sup>

Sertifikat hak atas tanah mempunyai kedudukan penting karena merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah.<sup>19</sup> Meski demikian, dari tahun ke tahun jumlah sengketa pertanahan menjadi salah satu sengketa yang paling sering ditangani di lingkungan peradilan tata usaha negara. Salah satu jenis perkara yang sering ditangani adalah perkara sertifikat ganda. Perkara sertifikat ganda merupakan perkara di mana terdapat lebih dari satu sertifikat asli yang terbit atas dua bidang tanah yang memang bertumpang tindih sebagian karenanya dapat dipandang sebagai masalah batas atau dua sertifikat yang terbit atas satu bidang tanah.<sup>20</sup>

---

14 *Ibid*, hlm. 111.

15 *Ibid*.

16 Pribadi Wicaksono, "Pemerintah Targetkan 126 Juta Bidang Tanah Tersertifikasi", dalam tempo.co, <https://bisnis.tempo.co/read/1280488/2025-pemerintah-targetkan-126-juta-bidang-tanah-tersertifikasi> diakses 24 September 2022.

17 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "Statistik Sertipikat Hak Atas Tanah", dalam <https://dna.atrbpn.go.id/public/dashboard/a0e4dfa9-c416-47f7-ace6-6d89a69339f5>, diakses tanggal 18 Juni 2020.

18 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "Statistik", dalam <https://www.atrbpn.go.id/?menu=statistik>, diakses tanggal 24 September 2022.

19 Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

20 Djoko Walijiatun, Tinjauan Aspek Penyimpangan dan Kejahatan di Bidang Pertanahan, (Ujung Pandang: Media Fajar Group, 1998), hal.26.

Tabel 1.

Jumlah Perkara Pertanahan yang Masuk pada Lingkup Pengadilan Tata Usaha Negara

No.	Tingkat	Tahun				
		2017	2018	2019	2020	2021
1.	Pertama	739	714	620	707	767
2.	Banding	447	468	335	431	483
3.	Kasasi	310	341	323	248	248
4.	Peninjauan Kembali	109	124	88	63	70

Sumber: (diolah)<sup>21</sup>

Ada beberapa alasan yang menyebabkan munculnya sertifikat ganda, antara lain klaim orang lain atas tanah yang tidak dimanfaatkan atau ditelantarkan, menyediakan data-data yang keliru pada saat proses pengukuran dan pemetaan, kesengajaan pemilik tanah untuk mendaftarkan kembali bidang tanah yang telah bersertifikat, ketiadaan data pertanahan yang memadai mengenai cakupan pendaftaran tanah baik oleh Kantor Pertanahan maupun pemerintah desa setempat,<sup>22</sup> serta ketidak-cermatan Petugas Kantor Pertanahan dalam memeriksa dan meneliti data fisik dan data yuridis pada saat proses pendaftaran tanah.<sup>23</sup>

Pada banyak perkara sertifikat ganda di lingkup pengadilan tata usaha negara, eksepsi kompetensi absolut kewenangan mengadili menjadi salah satu eksepsi yang cukup banyak diajukan. Eksepsi ini memperdebatkan apakah pengadilan tata usaha negara berwenang atau tidak berwenang memeriksa dan mengadili perkara sertifikat ganda. Dalil yang sering diungkapkan oleh tergugat ialah bahwa permasalahan sertifikat ganda bukan merupakan kewenangan peradilan tata usaha karena mengandung sengketa kepemilikan dan karena itu menjadi kewenangan absolut dari peradilan umum. Berangkat dari permasalahan tersebut, tulisan ini mengkaji mengenai pertama, apa kriteria atau standar yang dipakai oleh pengadilan tata usaha negara dalam memutus perkara sertifikat ganda? Kedua, dikaitkan dengan sistem publikasi pendaftaran yang dianut, apakah kedua permasalahan tersebut dapat diselesaikan dalam satu lingkungan pengadilan?

21 Lihat Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2018). Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2017. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia; Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2019). Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2018. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia; Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2020). Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2019. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia; Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2021). Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2020. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia; dan Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2022). Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2021. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia.

22 Tika Nurjannah dan Firman Muin, *Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak atas Tanah (Studi Kasus pada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)*, Tomalebbi, Vol. 3, No. 2, Juni 2016, hlm. 140-141.

23 Ardiles Eric Panget, *Penyelesaian Hak atas Tanah yang Memiliki Sertifikat Hak Milik Ganda*, *Lex Administratum*, Vol. 1, No.3, Juli-September 2013, hlm. 44.



## II. Metode

Dalam menjawab rumusan masalah tersebut, tulisan ini menggunakan metode penelitian normatif terhadap hukum khususnya pendekatan kasus, perundang-undangan, dan konseptual. Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan mengkaji atas putusan pengadilan menyangkut topik yang hendak diteliti, pendekatan undang-undang (*statute approach*) dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan topik yang diteliti, dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yakni menggunakan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.<sup>24</sup> Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji 45 perkara atau sebanyak 144 putusan pengadilan tata usaha negara dalam rentang tahun 2002 hingga 2022 yang berkaitan dengan permasalahan sertifikat ganda.

Rinciannya sebanyak 42 putusan pengadilan tingkat pertama, 43 putusan pada tingkat banding, 45 putusan pada tingkat kasasi, dan 14 putusan pada tingkat peninjauan kembali. Dari putusan-putusan tersebut, 2 perkara atau 7 putusan mempunyai objek sengketa berupa keputusan pembatalan pemberian hak dan 1 perkara atau 4 putusan mempunyai objek sengketa berupa sertifikat hak pengelolaan. Analisis dilakukan dengan memeriksa ada tidaknya eksepsi kewenangan mengadili atau jika tidak ada apakah hakim melakukan inisiatif untuk mempertimbangkan kompetensinya dalam memutus perkara sertifikat ganda. Dari 45 perkara, ditemukan pengajuan eksepsi kewenangan mengadili pada 36 perkara, sedangkan sisanya mengajukan eksepsi lain selain eksepsi kewenangan mengadili seperti lewat waktu, gugatan kabur, tidak mempunyai kepentingan, atau salah objek. Pada beberapa kasus, majelis hakim berinisiatif mempertimbangkan kompetensinya dalam memutus perkara meski tergugat tidak mengajukan eksepsi kewenangan mengadili.

Tabel 2.

Amar Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Perkara Sertifikat Ganda

No.	Amar	Pertama	Banding	Kasasi	Peninjauan Kembali
1.	Dikabulkan	21	17	19	7
2.	Tidak dapat Diterima	19	24	25	7
	a. Kewenangan mengadili	12	15	16	7
	b. Lewat waktu	4	6	6	-
	c. Tidak ada kepentingan	2	2	2	-
	d. Salah objek	1	1	1	-
3.	Ditolak	2	2	1	-
Total		42	43	45	14

<sup>24</sup> Peter Mahmud Marzuki, , Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana, 2005), hal. 93.

### III. Pembahasan

#### 1. Kewenangan Mengadili Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Perkara Sertifikat Ganda

Kewenangan mengadili atau kompetensi absolut ialah kewenangan peradilan tata usaha negara untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.<sup>25</sup> Peradilan tata usaha negara merupakan peradilan yang berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.<sup>26</sup> F.J. Stahl mengemukakan salah satu ciri dari negara hukum (*rechtsstaat*) ialah keberadaan peradilan administrasi.<sup>27</sup> Menurut Paulus Effendi Lotulung, keberadaan peradilan tata usaha negara atau peradilan administrasi merupakan konsekuensi logis dari asas bahwa pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*) dan bahkan hukum (*rechtmatigheid*).<sup>28</sup> Peradilan administrasi berperan sebagai lembaga yang mengontrol dan mengendalikan tindakan hukum dari pejabat negara supaya tetap berada dalam kerangka hukum, di samping melindungi hak masyarakat dari penyalahgunaan wewenang oleh pejabat negara.<sup>29</sup>

Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>30</sup> Adapun yang dimaksud keputusan tata usaha negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 5 Tahun 1986) ialah 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.<sup>31</sup> Dikecualikan dari pengertian keputusan tata usaha negara, ialah:<sup>32</sup>

---

25 Yodi Martono Wahyunadi, "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan", Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 5, No. 1, Maret 2016, hlm. 137.

26 Pasal 25 ayat (5) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

27 Paulus Effendi Lotulung, "Peradilan Tata Usaha Negara dalam Kaitannya dengan Rechtsstaat Republik Indonesia", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Desember 1991, hlm. 580.

28 Ibid, hlm. 579.

29 Ibid, hlm. 580.

30 Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha.

31 Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha.

32 Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha.

- 1) keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- 2) keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- 3) keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan;
- 4) keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan kitab undang-undang hukum pidana dan kitab undang-undang hukum acara pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- 5) keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 6) keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia; dan
- 7) keputusan komisi pemilihan umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Adapun dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014), digunakan istilah keputusan administrasi pemerintahan yang juga merupakan keputusan tata usaha negara yang didefinisikan sebagai ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>33</sup> Undang-undang tersebut memperluas cakupan keputusan tata usaha negara yang dapat digugat ke pengadilan tata usaha negara, yakni mencakup:<sup>34</sup>

- 1) penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- 2) keputusan badan dan/atau pejabat tata usaha negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- 3) berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
- 4) bersifat final dalam arti lebih luas;
- 5) keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- 6) keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

## **2. Temuan**

### **a. Pertimbangan Hakim Pengadilan Tata Usaha dalam Mengabulkan Gugatan Perkara Sertifikat Ganda**

Berdasarkan pencermatan terhadap putusan-putusan pengadilan tata usaha negara mengenai permasalahan sertifikat ganda, pertimbangan hakim yang menerima pengajuan gugatan tersebut antara lain sebagai berikut:

---

<sup>33</sup> Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>34</sup> Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

## 1) Objek sengketa memenuhi kriteria keputusan tata usaha negara;

Pada banyak putusan pengadilan tata usaha negara, majelis hakim memeriksa apakah objek sengketa yang digugat memenuhi kriteria sebagai keputusan tata usaha negara. Meski demikian, tidak banyak yang menjadikan alasan ini sebagai satu-satunya alasan untuk menerima gugatan pembatalan sertifikat karena merupakan kompetensi dari pengadilan tata usaha negara. Alasan ini dapat ditemukan dalam pertimbangan hukum putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Samarinda Nomor 41/G/2013/PTUN-SMD antara Listijani Sutrisno melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Samarinda yang menyatakan:

“Bahwa setelah mencermati objek sengketa *a quo* berupa Sertifikat Hak Milik Nomor 267/Kelurahan Karang Asam Ulu, seluas 420 m<sup>2</sup> atas nama Imam Solikin, tertanggal 17 April 2008 dengan Surat Ukur Nomor 00169/KAU/2007 tertanggal 28 September 2007 (vide bukti T.II.INTV-1 dan bukti T-1), Majelis Hakim berpendapat bahwa objek sengketa yang digugat oleh Penggugat tersebut, telah memenuhi ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009;<sup>35</sup>

“Majelis Hakim tidak menemukan adanya fakta bahwa objek sengketa *a quo* termasuk kategori keputusan tata usaha negara yang dikecualikan dapat diuji di Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 huruf a, b, c, d, e, f dan g Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Pasal 49 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta tidak pula termasuk sengketa yang harus diselesaikan melalui upaya administrasi terlebih dahulu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986;<sup>36</sup>

“Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, terkait aspek formal mengenai kewenangan memeriksa dan memutus sengketa *in litis*, Majelis Hakim berpendapat bahwa objek sengketa dapat diuji dan menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara untuk memeriksa dan memutusnya, dan dengan demikian pula Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa *a quo*”.<sup>37</sup>

Putusan PTUN Samarinda tersebut dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) Jakarta Nomor 151/B/2014/PT.TUN.JKT dan Mahkamah Agung melalui putusan nomor 562 K/TUN/2014. Meski demikian, putusan-putusan di atas mengandung pertimbangan yang berbeda yakni, bukan semata karena objek sengketa yang diajukan ialah keputusan tata usaha negara, melainkan juga karena telah terdapat sertifikat hak atas tanah pada bidang yang sama sebelumnya karena itu penerbitan sertifikat objek gugatan dinilai cacat yuridis.

<sup>35</sup> Putusan Nomor 41/G/2013/PTUN-SMD, hlm. 30.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

## 2) **Petitum yang diajukan masih menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara**

Beberapa PTUN mengabulkan gugatan pembatalan sertifikat ganda karena objek yang menjadi sengketa, yakni sertifikat hak atas tanah, surat keputusan, atau sertifikat hak pengelolaan merupakan keputusan tata usaha negara, jenis persoalan yang diajukan bukan dalam ranah perdata seperti wanprestasi atau perbuatan melawan hukum, serta petitum yang diajukan bukanlah kepemilikan hak atas tanah melainkan pembatalan sertifikat hak atas tanah sebagai suatu keputusan tata usaha negara yang masih merupakan kewenangan pengadilan tata usaha negara. Pertimbangan hukum tersebut dapat ditemukan dalam putusan PTUN Surabaya Nomor 71/G/2009/PTUN.SBY yang dikuatkan sampai pada tingkat peninjauan kembali melalui putusan 12 PK/TUN/2013 antara PT Cahaya Hijau Taman Indah melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gresik. Majelis hakim pada tingkat pertama berpendapat,

“Alasan Penggugat dalam mengajukan gugatan *a quo* bukanlah perbuatan melawan hukum sebagaimana yang dimaksud pasal 1365 KUH Perdata maupun wanprestasi sebagaimana alasan dalam gugatan perdata di Peradilan Umum, tetapi menggunakan alasan sebagaimana diatur dalam pasal 53 ayat 2 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan juga hal yang dituntut oleh Penggugat bukanlah mengenai hak kepemilikan atas tanah yang termuat dalam sertifikat obyek sengketa, tetapi mohon agar Pengadilan menyatakan batal atau tidak sah sertifikat obyek sengketa”<sup>38</sup>

Selain itu, dalam putusan 4/G/2019/PTUN.PLG. majelis hakim juga menerima gugatan yang diajukan karena bukan merupakan sengketa kepemilikan. Majelis Hakim berpendapat:

“Menimbang, bahwa berdasarkan uraian diatas, menurut Majelis Hakim pokok gugatan Para Penggugat dan sengketa yang timbul dalam perkara ini adalah merupakan sengketa tata usaha negara karena mempermasalahkan mengenai proses administrasi penerbitan objek sengketa, dimana objek sengketa juga telah memenuhi kriteria keputusan Tata Usaha Negara yang dapat diperiksa dan diuji di peradilan tata usaha negara, dan bukan terkait dengan sengketa kepemilikan dalam bidang keperdataan yang menjadi kewenangan peradilan umum untuk memeriksanya”<sup>39</sup>

## 3) **Terdapat petunjuk yang mengarah kepada atau bukti adanya kekeliruan formal maupun materiil pada keputusan tata usaha negara yang diterbitkan**

Pertimbangan majelis hakim untuk menerima gugatan pembatalan sertifikat karena terdapat indikasi yang mengarah pada rekayasa atas dokumen-dokumen serta kesalahan formal maupun materiil dalam proses penerbitan sertifikat ditemukan dalam putusan PTUN Bandung Nomor 81/G/2012/PTUN-BDG antara Hendrawan Subiana melawan Kepala

---

38 Putusan Nomor 71/G/2009/PTUN.SBY, hlm. 60.

39 Putusan Nomor 4/G/2019/PTUN.PLG, hlm. 276.

Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor. Dalam perkara itu, terungkap fakta hukum pejabat tata usaha negara tidak menjalankan prosedur penerbitan sertifikat sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sehingga menjadi pertimbangan bagi hakim untuk mengualifikasikan gugatan yang diajukan sebagai sengketa tata usaha negara. Hal ini sebagaimana tertuang dalam pertimbangan hukum Mahkamah Agung pada perkara Nomor 214 K/TUN/2020:

“Bahwa tindakan Tergugat yang menerbitkan penerbitan 72 (tujuh puluh dua) sertipikat objek sengketa, yang prosesnya tidak melalui proses penunjukan langsung batas-batasnya oleh pemilik tanah dan hasilnya tidak dituangkan dalam Berita Acara Penataan Batas, baik yang ditandatangani oleh penunjuk batas maupun oleh pihak-pihak yang berbatasan langsung dengan para pemilik tanah, adalah tindakan yang bertentangan dengan asas *contradictoire delimitatie*, dan merupakan pelanggaran terhadap Ketentuan Pasal 17 sampai dengan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, *juncto* Pasal 19 ayat (6) dan ayat (7) Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.”<sup>40</sup>

Putusan tersebut dikuatkan dalam pemeriksaan tingkat peninjauan kembali melalui putusan Nomor 144 PK/TUN/2021. Menurut MA, karena tidak ditemukan fakta dilakukannya proses persetujuan pemilik tanah yang berbatasan ketika dilakukan pengukuran dan pemetaan bidang, maka sertifikat yang dihasilkan dari proses tersebut dinilai cacat yuridis, baik secara prosedural maupun substansial.<sup>41</sup>

Ukuran lain untuk menentukan ada tidaknya kekeliruan formal maupun materiil yang banyak dipertimbangkan majelis hakim ialah ada tidaknya sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkan terlebih dahulu pada satu bidang tanah yang sama. Hal itu menjadi alasan majelis hakim menilai gugatan yang diajukan masih merupakan kewenangan pengadilan tata usaha negara karena menyangkut aspek prosedural keputusan tata usaha negara. Pada banyak putusan, tindakan tersebut dipandang majelis hakim sebagai tindakan yang melanggar asas kecermatan karena tidak memperhatikan data pertanahan yang telah ada. Pertimbangan semacam ini dapat ditemukan antara lain dalam putusan 287 K/TUN/2010, putusan 366 K/TUN/2010, putusan 335 K/TUN/2014, putusan 453 K/TUN/2016, putusan 24 K/TUN/2017, putusan 68 K/TUN/2018, putusan 537 K/TUN/2020. Pada perkara 335 K/TUN/2014. Majelis hakim berpendapat:

“Bahwa sengketa *in litis* murni sengketa administrasi negara karena Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa (SHM Nomor 343/Sentul tanggal 22 Juli 2005 seluas 3.708 m<sup>2</sup> atas nama Sentosa Widjaja, Tergugat II Intervensi) diterbitkan diatas tanah yang sudah berstatus Hak Milik yang sudah ada lebih dahulu (SHM

---

40 Putusan Nomor 214 K/TUN/2020, hlm. 32.

41 Putusan Nomor 144 PK/TUN/2021, hlm. 32.

Nomor 3/Sentul Tahun 1976 luas 11.443 m<sup>2</sup> dan SHM Nomor 4/Sentul Tahun 1976 luas 17.797 m<sup>2</sup> atas nama Penggugat) yang diperoleh melalui Lelang Umum sesuai Risalah Lelang tanggal 26 September 1995 Nomor 93/1995-96”<sup>42</sup>

Adapun pada perkara 287 K/TUN/2010, majelis hakim menyatakan,

“Bahwa tindakan Tergugat menerbitkan Sertifikat Hak Milik obyek sengketa No. 303 atas nama Tergugat II Intervensi pada tanggal 17 Nopember 2008 pada bidang tanah yang telah ada Sertifikat Hak Guna Bangunan No. 45 tanggal 3 Desember 1998 atas nama Penggugat adalah melanggar Azas Kecermatan dan juga tanpa melakukan penelitian data fisik dan data yuridis yang benar sebagaimana diperintahkan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997”<sup>43</sup>

Adanya bukti penguasaan tanah, selain keberadaan sertifikat sebagai surat tanda bukti kepemilikan hak atas tanah, juga menjadi petunjuk yang dipertimbangkan majelis hakim bahwa penerbitan sertifikat tidak dilakukan dengan memperhatikan asas kecermatan. Hal ini terdapat dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 129 K/TUN/2021 di mana majelis hakim menyatakan:

“Bahwa sertipikat objek sengketa diterbitkan pada tanggal 11 Mei 2011 menindih Sertipikat Hak Milik yang sudah terbit sebelumnya yaitu Sertipikat Hak Milik Nomor 73/Desa Jalupang Girang diterbitkan tanggal 5 September 1997 sebagai pengganti dari Sertipikat Hak Milik Nomor 5/Desa Jalupang Girang atas nama Saleh bin Abdullah yang diterbitkan tanggal 24 November 1980, sehingga objek sengketa diterbitkan di atas Sertipikat Hak Milik yang sudah ada kurang lebih 31 (tiga puluh satu) tahun sebelumnya, dan berdasarkan hasil pemeriksaan setempat diperoleh fakta di atas tanah yang diterbitkan objek sengketa, dahulu berdiri rumah milik nenek Penggugat/Termohon Kasasi yang ditempati orang lain.”

Pendapat serupa juga terdapat dalam putusan Mahkamah Agung nomor 481 K/TUN/2012 dan putusan Nomor 341 K/TUN/2016. Dalam putusan 341 K/TUN/2016, meski putusan pada dua tingkatan sebelumnya menyatakan gugatan tidak dapat diterima karena bukan termasuk dalam kompetensi absolut peradilan tata usaha negara, tetapi pemeriksaan pada tingkat kasasi melihat bahwa Tergugat II Intervensi tidak pernah menguasai tanah yang diterbitkan sertifikat objek sengketa di atasnya, sedangkan penggugat/pemohon kasasi menguasai tanah tersebut, memagarnya, dan memanfaatkan tanah tersebut untuk penghidupan sehari-hari. Maka majelis hakim tingkat kasasi berpendapat dapat dipastikan terdapat ketidakcermatan dalam penerbitan sertifikat objek sengketa oleh tim pemeriksa tanah sehingga objek sengketa diterbitkan di atas tanah yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya.<sup>44</sup>

---

42 Putusan Nomor 335 K/TUN/2014, hlm. 26.

43 Putusan Nomor 287 K/TUN/2010, hlm. 41.

44 Putusan Nomor 341 K/TUN/2016, hlm. 24.

Penerbitan sertifikat yang terindikasi dilakukan dengan adanya unsur penipuan atau dokumen palsu juga menjadi alasan hakim menilai bahwa gugatan yang diajukan menyangkut pemeriksaan aspek prosedural dan bukan mengenai sengketa kepemilikan. Pertimbangan ini ditemukan dalam perkara antara Sri Wulandari melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta dalam putusan 05/G/2015/PTUN.YK dan putusan 184 K/TUN/2016. Majelis hakim pengadilan tingkat pertama perkara 05/G/2015/PTUN.YK menyatakan:

“Bahwa yang menjadi obyek sengketa dalam perkara ini adalah Sertipikat Hak Milik Nomor: 2271/Tahunan tanggal 8 Juli 2013, Surat Ukur Nomor : 00804/Tahunan/2013 tanggal 10 April 2013, Luas 96 m<sup>2</sup> atas nama Rusdi Zaidi Ahmad, yang terletak di Kelurahan Tahunan, Kecamatan Umbulharjo, Kota Yogyakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (vide bukti T.I=bukti T.II INT-1), yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta selaku Pejabat Tata Usaha Negara yang menjalankan urusan pemerintahan, yang digugat oleh Sri Wulandari (Penggugat), sehingga dengan demikian keputusan tersebut menurut Majelis Hakim telah memenuhi unsur-unsur sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 1 angka (9) dan Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>45</sup>

“Menimbang, bahwa yang dipersoalkan oleh Penggugat adalah penerbitan obyek sengketa, dengan alasan bahwa Tergugat dalam menerbitkan sertipikat pengganti atas nama Muh. Rohmanudin yang merupakan sertifikat awal dari obyek sengketa dan penerbitan obyek sengketa *a quo* kurang berhati-hati, dikarenakan berdasar pada data pendukung atau dokumen pendukung palsu atau dipalsukan, dengan demikian dapatlah diartikan bahwa yang dipersoalkan oleh Penggugat adalah prosedur penerbitan obyek sengketa, oleh karenanya menurut Majelis Hakim berdasarkan ketentuan peraturan-perundang-undangan yang telah diuraikan di atas, sengketa demikian adalah sengketa Tata Usaha Negara yang menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikannya.<sup>46</sup>

“Menimbang, bahwa Majelis Hakim dalam menentukan apakah perkara *a quo* termasuk lingkup kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara atau bukan, telah mempelajari keseluruhan fakta-fakta hukum yang terungkap di persidangan, dari fakta-fakta tersebut mengarah kepada adanya cacat formal atau materiil dalam proses penerbitan obyek sengketa yang akan dipertimbangkan lebih lanjut dalam pokok sengketa, dengan demikian untuk menghindari akibat hukum yang lebih luas yang dapat merugikan pihak-pihak yang berkepentingan dikemudian hari maka untuk menilai tindakan Tergugat yang demikian adalah menjadi kewenangan

---

45 Putusan Nomor 05/G/2015/PTUN.YK, hlm. 83-84.

46 Ibid, hlm. 84.



Peradilan Tata Usaha Negara, terlepas siapa nantinya yang terbukti secara sah sebagai pemilik atas tanah yang disengketakan dan penilaian pembuktian atas laporan palsu yang dilakukan oleh Muh. Rohmanudin sehingga terbit sertifikat pengganti karena hilang jika diajukan ke Badan Peradilan yang berwenang mengadili sengketa kepemilikan dan sengketa pidana;<sup>47</sup>

Majelis Hakim perkara nomor 481 K/TUN/2012 berpendapat bahwa ukuran yang digunakan dalam menentukan kewenangan mengadili perkara sertifikat ganda ialah menyangkut ada tidaknya kekeliruan administratif. Dalam perkara tersebut Majelis Hakim menyatakan, PTUN akan menyatakan sengketa tersebut sebagai sengketa perdata apabila semua aspek sudah lolos (benar) sedangkan satu-satunya penentu keabsahan tersebut adalah milik siapakah tanah yang di atasnya oleh Tergugat diterbitkan Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa.

Pada perkara lain, majelis hakim mengabulkan gugatan pembatalan sertifikat hak atas tanah karena penerbitan sertifikat hak atas tanah tersebut dilakukan di atas yang bidang tanah yang telah dipunyai seseorang sesudah dibuktikan kepemilikannya di peradilan umum. Hal ini dapat ditemukan dalam perkara Mari binti Asaari, dkk. melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Palembang. Mari binti H. Asaari, bersama Noni binti Jenal, Rahmah binti H. Asaari, dan Siti Aisyah Binti H. Asaari merupakan ahli waris dari H. Asaari atas sebidang tanah seluas lebih kurang 43 Ha yang saat ini terletak di Kelurahan Kramasan, RT 27, Kecamatan Seberang Ulu I, Kota Palembang. Pada tahun 2006, Mari binti H. Asaari, dkk. mendapati ada seseorang yang mengklaim kepemilikan tanah tersebut berdasarkan Surat Pelepasan Hak Nomor 19 tertanggal 4 Mei 1981 antara almarhum H. Asaari bin H. Anang dengan Dominition Napitulu. Mari binti H. Asaari, dkk. meyakini bahwa semasa H. Asaari hidup tidak pernah mengalihkan tanah tersebut dan karena itu Mari binti H. Asaari, dkk. mengajukan gugatan untuk mempertahankan kepemilikan atas bidang tanah tersebut. Majelis hakim pada tingkat kasasi menguatkan kepemilikan Mari binti H. Asaari, dkk. atas bidang tanah tersebut.

Berbeda dengan beberapa perkara lain, pada perkara Mari binti H. Asaari, dkk. ini terdapat persinggungan antara sengketa kepemilikan dan prosedural. Putusan atas sengketa klaim kepemilikan menjadi dasar bagi majelis hakim untuk membatalkan sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkan sebagaimana pertimbangan hukum majelis hakim dalam putusan 134 K/TUN/2014 yang menyatakan:

“Bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) objek sengketa diterbitkan ketika masih berlangsung perkara perdata di Pengadilan Negeri Palembang, padahal Termohon Kasasi I dalam perkara ini, berkedudukan sebagai Turut Tergugat dalam perkara yang sedang berlangsung di PN. Palembang pada saat itu. Sampai di tingkat kasasi, Penggugat dinyatakan sebagai pemilik oleh putusan Mahkamah Agung Nomor 2993 K/PDT/2009 tanggal 23 Februari 2011”<sup>48</sup>

---

47 Ibid, hlm. 84-85.

48 Putusan Nomor 134 K/TUN/2014, hlm. 14.

Putusan tingkat pertama 02/G/2013/PTUN-PLG dan putusan tingkat banding 128/B/2013/PT.TUN.MDN sama-sama memutus gugatan penggugat tidak dapat diterima karena tidak adanya kepentingan.

#### 4) Fungsi peradilan administrasi

Meski tidak menjadi alasan tunggal majelis hakim untuk menerima gugatan, tetapi gagasan pengadilan tata usaha negara berperan sebagai kontrol tindakan pemerintah dan mencegah penyelewengan kewenangan publik yang berakibat pada kerugian hak masyarakat menjadi pertimbangan dalam perkara 81/G/2012/PTUN-BDG antara Hendrawan Subiana dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor. Dalam pertimbangannya, majelis hakim menyatakan bahwa:

“Sehingga untuk mencegah disalahgunakannya sertipikat hak milik yang cacat hukum yang dapat merugikan pihak yang berkepentingan dikemudian hari, maka menurut Majelis Hakim untuk mewujudkan keadilan bagi para pencari keadilan, Pengadilan harus menggali rasa keadilan yang hidup di masyarakat karena hakikatnya keadilan tidak saja dilihat dari perspektif legalitas formal yang bisa dimungkinkan melalui rekayasa melainkan juga harus dilihat dari segi substansinya dengan mempertimbangkan fakta – fakta yang mempengaruhinya.<sup>49</sup>

“Tidak hanya dilihat dari perspektif sertipikat hak milik sebagai tanda bukti hak (vide Pasal 32 ayat 2 PP nomor 24 tahun 1997) melainkan juga dari segi fungsi peradilan tata usaha negara sebagai kontrol yuridis atas tindakan administrasi negara atau pejabat tata usaha negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan i.c urusan pendaftaran tanah, PTUN berperan untuk mengawasi aparatur dibidang tata usaha negara agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih serta berwibawa dan dalam pelaksanaan.<sup>50</sup>

“Seharusnya berwenang mengadili sengketa *a-quo* agar tidak ada pihak yang dirugikan akibat kesalahan atau tindakan yang tidak professional dari aparatur pertanahan.”<sup>51</sup>

#### b. Pertimbangan Hakim Pengadilan Tata Usaha dalam Menolak Gugatan Perkara Sertifikat Ganda

Berdasarkan penelusuran terhadap putusan mengenai sertifikat ganda, pertimbangan hakim dalam menolak atau menyatakan tidak dapat diterima pengajuan gugatan karena dipandang terdapat sengketa kepemilikan adalah sebagai berikut:

---

49 Putusan Nomor 81/G/2012/PTUN-BDG, hlm. 54.

50 Ibid.

51 Ibid, hlm. 55.

## 1. Ketidakjelasan objek yang bertumpang tindih

Ketidakjelasan objek yang bertumpang tindih terjadi dalam putusan 490 K/TUN/2020 dan putusan 4 PK/TUN/2022. Majelis hakim mempertimbangkan karena semula bidang tanah yang diakui sebagai milik penggugat/pemohon peninjauan kembali adalah seluas 19.440 m<sup>2</sup>, sedangkan luas keseluruhan sertifikat objek sengketa adalah 24.500 m<sup>2</sup>. Dan karena sertifikat awal telah dilakukan pemecahan ke dalam 14 sertifikat objek sengketa, maka menurut majelis hakim, penggugat harus membuktikan pada bidang-bidang tanah mana saja yang terjadi tumpang tindih dengan tanah yang diakui sebagai milik Penggugat. Lebih lanjut, karena masih terdapat persengketaan mengenai batas, luas serta kepemilikan atas lahan yang disengketakan maka menjadi kewenangan peradilan umum dalam ranah hukum perdata untuk menyelesaikannya.<sup>52</sup>

Alasan kejelasan objek yang disengketakan juga menjadi pertimbangan hukum diterima atau tidaknya eksepsi kewenangan mengadili sebagaimana dalam putusan 24/G/2014/PTUN-PTK antara Hermanto Tantra melawan Kepala Kantor Pertanahan Kubu Raya. Dalam perkara tersebut, majelis hakim mempertimbangkan:

“Ada saat penunjukan tanah dan batas-batasnya pada pemeriksaan setempat, diketahui bahwa terdapat perbedaan antara batas-batas yang ditunjuk oleh kuasa hukum Penggugat sebagaimana Berita Acara Pengukuran Pengembalian Batas Nomor. 4/BA/SPP/I/2014, tanggal 8 Januari 2014 dan lampirannya berupa Peta bidang Tanah Nomor.16/2014, tanggal 8 Januari 2014 yang dikeluarkan oleh Tergugat dengan batas-batas yang ditunjuk oleh Aseng (orang tua Hermanto Tantra in casu penggugat) keadaan mana tidak terdapat patok-patok batas tanah yang menandai batas-batas tanah sebagaimana yang ditunjuk Penggugat tersebut, keadaan mana berlainan dengan tanah-tanah yang ditunjuk Tergugat II Intervensi-1 dan Tergugat II Intervensi-2 di mana terdapat patok-patok batas tanah yang menandai batas-batas tanah milik masing-masing (vide : Pengetahuan Hakim pada Pemeriksaan Setempat);<sup>53</sup>

## 2. Berkaitan dengan sengketa kepemilikan

Masih adanya sengketa kepemilikan menjadi alasan yang banyak dikemukakan oleh majelis hakim untuk menyatakan tidak dapat diterima gugatan pembatalan sertifikat. Adanya sengketa keperdataan dapat dicermati ketika kedua belah pihak sama-sama mendalilkan sebagai pemilik yang berhak berdasarkan bukti yang dimiliki. Alasan ini dapat ditemukan antara lain dalam pertimbangan hukum perkara 64 K/TUN/2004 yakni:

“Bahwa dalam perkara ini Penggugat/Pemohon Kasasi mendalilkan memiliki Tanah Hak Milik Adat Girik C No. 281 Persil 5a melalui jual beli berdasarkan

---

52 Putusan Nomor 490 K/TUN/2020, hlm. 9 dan Putusan Nomor 4 PK/TUN/2022, hlm. 9.

53 Putusan Nomor 24/G/2014/PTUN-PTK, hlm. 77.

Akta Jual Beli Camat Pondok Gede No. 2476.A/JB/HTS/HJ/- IX/1994 dan telah diterbitkan sertifikat obyek sengketa *a quo*, sedangkan Tergugat II Intervensi juga mendalilkan sebagai pemilik tanah dengan menunjukkan bukti Sertifikat Hak Milik No. 1047/Jatikarya dan Sertifikat Hak Milik No. 1048/Jatikarya kedua belah pihak merasa sama-sama berhak karenanya perlu dibuktikan siapakah yang paling berhak atas tanah tersebut baru permohonan pembatalan Sertifikat Hak Milik yang dimohonkan Penggugat/Tergugat/Pemohon Kasasi dapat dipertimbangkan hal mana merupakan kewenangan Pengadilan Negeri”<sup>54</sup>

“Bahwa dengan demikian dalam perkara ini masih terdapat sengketa kepemilikan yang bersifat perdata yang merupakan kewenangan Pengadilan Negeri;

Pertimbangan hukum serupa terdapat dalam putusan Mahkamah Agung nomor 67 K/TUN/2016. Dalam putusan tersebut, Majelis Hakim berpendapat bahwa walaupun obje sengketa memenuhi syarat sebagai keputusan tata usaha negara, namun secara substansi masih terdapat sengketa hak kepemilikan atas tanah yang diatasnya diterbitkan sertifikat yang menjadi objek sengketa, pengujian terhadap substansi “hak atas tanah” adalah kewenangan absolut peradilan umum.<sup>55</sup>

Mahkamah Agung juga memberikan pendapat hukum yang sama dalam perkara nomor 99 K/TUN/2013. Dalam perkara tersebut, terdapat sengketa kepemilikan karena objek tanah semula diakui sebagai aset bersama akan tetapi disertifikatkan atas nama salah satu pihak. Majelis Hakim dalam putusannya memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

“Bahwa walaupun objek sengketa dalam perkara *a quo* adalah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (vide pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009) namun oleh karena yang dipermasalahkan adalah terkait dengan sengketa kepemilikan terhadap aset-aset (objek sengketa) dalam sebuah perusahaan yang di dalam merintis/pendirian perusahaan tersebut Penggugat ikut bersama-sama didalamnya dan ternyata setelah perusahaan tersebut berkembang terhadap aset-aset (objek sengketa) dari perusahaan dimaksud menjadi monopoli Hak Milik atas nama Tergugat II Intervensi sendiri. Maka hal itu harus diselesaikan dulu secara perdata (Vide Yurisprudensi MARI Nomor Perkara: 88K/TUN/1993 Tanggal 7 September 1999, yang menyatakan: meskipun sengketa yang terjadi akibat dari surat keputusan pejabat, tetapi perkara tersebut menyangkut pembuktian hak milik atas tanah, maka gugatan harus diajukan terlebih dahulu ke Peradilan Umum karena sengketa perdata);<sup>56</sup>

---

54 Putusan Nomor 64 K/TUN/2004, hlm. 16.

55 Putusan Nomor 67 K/TUN/2016, hlm. 16.

56 Putusan Nomor 06/G/2012/PTUN.SBY, hlm. 44.

“Bahwa apabila Penggugat ingin menguji keabsahan sertifikat-sertifikat sebagaimana yang menjadi objek sengketa dalam perkara *a quo* dengan dasar bahwa Penggugat adalah sebagai salah satu pendiri dari UD Karya Abadi, maka menurut Majelis Hakim bukan merupakan kewenangan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadilinya oleh karena sepanjang belum adanya produk hukum yang menyatakan bahwa Penggugat adalah sebagai bagian/pendiri/pemilik dari UD Karya Abadi maka Penggugat bukanlah pihak yang mempunyai *legal standing* untuk menguji keabsahan dari sertifikat-sertifikat objek sengketa dalam perkara *a quo* yang notabene merupakan aset Perusahaan UD Karya Abadi, oleh karena setelah Majelis Hakim mencermati Bukti T.7, Bukti T.8 dan Bukti T.9 ternyata tidak terdapat nama Penggugat dalam proses penerbitan objek sengketa sehingga Majelis Hakim menilai tidak terdapat hubungan hukum yang jelas antara Penggugat (sebagai subjek hukum) dengan sertifikat-sertifikat objek sengketa dalam perkara *a quo* (vide Pasal 53 ayat 1 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004) apakah posisi Penggugat sebagai ahli waris, selaku penjual/pembeli ataukah sebagai penerima hibah sehingga mempunyai hubungan hukum dan berkepentingan terhadap keberadaan objek sengketa.”<sup>57</sup>

Dalam perkara di mana masih terdapat sengketa kepemilikan, gugatan pembatalan sertifikat dapat dikabulkan apabila dikuatkan dengan putusan pengadilan yang menegaskan kepemilikan sertifikat hak atas tanah. Hal ini sebagaimana diuraikan dalam perkara Mari binti H. Asaari pada putusan nomor 02/G/2013/PTUN-PLG, putusan nomor 128/B/2013/PT.TUN.MDN, dan putusan nomor 134 K/TUN/2014.

### **3. Keputusan tata usaha negara yang digugat dikeluarkan berdasarkan putusan pengadilan**

Gugatan pembatalan sertifikat dinyatakan tidak dapat diterima karena didasarkan kepada putusan peradiln umum. Hal ini sebagaimana terdapat dalam perkara 443 K/TUN/2012 dengan pertimbangan hukum:

“Bahwa Putusan *Judex Facti* yang menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima sudah tepat, karena Keputusan Tata Usaha yang menjadi objek sengketa terbit dalam rangka putusan peradiln umum (putusan perdata) yang telah berkekuatan hukum tetap, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf e Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara”<sup>58</sup>

Pendapat hukum serupa diberikan oleh Mahkamah Agung dalam putusan nomor 395 K/TUN/2009. Dalam putusan tersebut, Majelis Hakim menyatakan bahwa objek sengketa yang digugat merupakan keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan putusan pengadilan:

<sup>57</sup> Ibid, hlm. 45.

<sup>58</sup> Putusan Nomor 443 K/TUN/2012, hlm. 28.

“Bahwa putusan *Judex Factie* tentang masih ada sengketa keperdataan perlu disempurnakan pertimbangannya, bahwa masalah keperdataan sudah pernah diputus pada tingkat Mahkamah Agung Republik Indonesia peninjauan kembali dengan putusan Nomor 383/PK/Pdt/1997 tanggal 20 Agustus 1999 dan dalam sengketa Tata Usaha Negara dengan putusan Nomor 01 PK/TUN/2005 tanggal 10 Maret 2006, oleh karena itu sertipikat obyek sengketa diterbitkan atas dasar putusan peradilan, sehingga termasuk dalam ketentuan Pasal 2 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009”<sup>59</sup>

### c. Gagasan Penyatuan Ditinjau dari Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Sistem publikasi negatif dengan unsur positif yang dianut dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia mendaftarkan keabsahan perbuatan hukum atas tanah. Berbeda dengan hukum pertanahan kolonial Belanda, di mana hak atas tanah beralih ketika telah didaftarkan, hukum pertanahan Indonesia mengadopsi asas-asas hukum adat untuk menentukan keabsahan perbuatan hukum atas tanah. Tiga kriteria yang menentukan keabsahan perbuatan hukum itu ialah terang, tunai, dan kontan. Karena itu, pendaftaran tidak melahirkan hak atas tanah. Pendaftaran merupakan proses administrasi yang bertujuan selain memberikan kepastian hukum, juga menyediakan informasi dan menjalankan tertib administrasi pertanahan. Dengan konstruksi sistem hukum yang demikian, keabsahan perbuatan hukum atas tanah dan keabsahan proses pendaftaran tanah menjadi dua hal yang terpisah.

Pertimbangan hukum perkara 144 PK/TUN/2021 menyebutkan tiga aspek yang diuji oleh peradilan tata usaha negara yang membedakannya dengan kewenangan peradilan perdata, yakni wewenang, prosedur, dan substansi penerbitan keputusan tata usaha negara. Pengujian dari aspek formal atau prosedural berkaitan dengan apakah pembentukan keputusan tersebut telah menurut prosedur yang telah ditentukan atau tidak, sedangkan pengujian dari aspek substansial atau material berkaitan dengan apakah isi dari keputusan yang disengketakan itu telah sesuai dengan norma-norma hukum material yang berlaku.<sup>60</sup>

Dari putusan-putusan yang dikaji, gugatan pembatalan sertifikat di peradilan tata usaha negara tidak dapat dilepaskan dari proses pendaftaran tanah yang dilakukan, khususnya pendaftaran tanah sporadik. Pendaftaran tanah sporadik merupakan pendaftaran tanah yang dimohonkan oleh perorangan karena ada perubahan data fisik maupun data yuridis yang disebabkan baik oleh perbuatan maupun peristiwa hukum. Mengacu pada Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tahapan pendaftaran tanah secara sporadik mencakup permohonan dengan disertai dokumen asli, saksi, ataupun surat pernyataan penguasaan fisik; pengukuran;

59 Putusan Nomor 395 K/TUN/2009, hlm. 34.

60 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan: Jakarta, 2005), hal. 297.

pengumpulan dan penelitian data yuridis; pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya; penegasan konversi atau pengakuan hak; pembukuan hak; dan penerbitan sertifikat.

Pemeriksaan data yuridis, misalnya yang didasarkan alat bukti tertulis seperti akta, diarahkan untuk menerima kebenaran formal dari alat bukti yang dijadikan dasar permohonan. Dan karena itu pula, dalam proses pendaftaran tanah disediakan mekanisme pengajuan keberatan terhadap bidang-bidang tanah yang akan disertifikatkan, melalui pengumuman data fisik dan data yuridis. Bahkan ketika sertifikat telah diterbitkan, masih terdapat peluang untuk mengajukan keberatan melalui gugatan di pengadilan. Klaim-klaim kepemilikan masih dimungkinkan setelah sertifikat diterbitkan. Adapun peraturan pelaksana pendaftaran tanah hanya menetapkan prosedur apa yang harus ditempuh sehingga sebisa mungkin tidak terdapat kekeliruan dalam permohonan hingga penerbitan sertifikat. Karena itu, aspek pembuktian kepemilikan dan aspek prosedural dapat dibedakan secara signifikan.

Dalam kasus di mana prosedur penerbitan hak telah dijalankan secara benar, tetapi terdapat sengketa atau klaim kepemilikan atas tanah yang didasarkan pada bukti-bukti yang relevan, maka klaim kepemilikan inilah yang diuji di pengadilan umum. Hal ini sejalan dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan menyebutkan bahwa hakim perdata tidak berwenang membatalkan sertifikat, namun hanya berwenang menyatakan sertifikat tidak mempunyai kekuatan hukum, dengan dasar tidak mempunyai alas hak yang sah. Pembatalan sertifikat adalah tindakan administratif yang merupakan kewenangan pengadilan tata usaha negara.

Pada berbagai putusan sertifikat ganda yang dikaji dalam tulisan ini terdapat perbedaan yang bisa dikenali antara sengketa kepemilikan dan pemeriksaan prosedural. Perkara-perkara pemeriksaan prosedural tidak terdapat adanya sengketa kepemilikan dan biasanya dapat diamati dari tidak dilaksanakannya suatu prosedur dalam pendaftaran tanah. Misalnya, tidak dilakukan prosedur persetujuan batas bidang tanah oleh pemilik tanah yang berbatasan (*contradictoire delimitatie*) yang kemudian mengakibatkan sertifikat yang diterbitkan bertumpang tindih. Adapun pada perkara sengketa kepemilikan dapat dicirikan dengan adanya lebih dari satu alas hak yang mendukung klaim atas bidang tanah sama atau adanya kepemilikan bersama atas bidang tanah yang belum diselesaikan. Pada perkara sengketa kepemilikan biasanya dilanjutkan dengan upaya pembatalan sertifikat hak atas tanah yang telah diputus pengadilan umum tidak mempunyai kekuatan hukum tetap atau tanpa alas hak yang sah.

Dengan demikian, penyederhanaan pemeriksaan dan pemutusan perkara-perkara sertifikat ganda pada satu lingkungan pengadilan dapat menjadi usul yang relevan apabila perkara sertifikat ganda tersebut merupakan sengketa kepemilikan. Di mana putusan atas sengketa kepemilikan tersebut seharusnya ditindaklanjuti dengan putusan pembatalan sertifikat. Adapun pada perkara sertifikat ganda yang merupakan pemeriksaan prosedural semata, hanya

dapat diperiksa dan diadili oleh pengadilan yang berwenang yakni pengadilan tata usaha negara. Lebih lanjut, gagasan penyatuan kewenangan mengadili dalam perkara sertifikat ganda perlu didukung dengan pembaruan sistem publikasi pendaftaran tanah yang menjamin kepastian hukum pemegang sertifikat. Dengan kata lain, sertifikat yang diterbitkan menjadi hasil tindakan administrasi yang juga menjadi bukti absolut kepemilikan seseorang atas tanah.

#### IV. Kesimpulan

Dari pencermatan terhadap putusan-putusan pengadilan tata usaha negara dalam perkara sertifikat ganda, dapat disimpulkan pertimbangan hukum untuk menerima gugatan sertifikat ganda ialah (a) karena objek sengketa memenuhi kriteria keputusan tata usaha negara; (b) etitum yang diajukan menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara; (c) terdapat petunjuk yang mengarah kepada atau bukti adanya kekeliruan formal maupun materiil pada keputusan tata usaha negara yang diterbitkan; dan (d) berkaitan dengan fungsi pengadilan administrasi. Adapun alasan menolak gugatan sertifikat ganda ialah karena: (a) ketidakjelasan objek yang bertumpang tindih; (b) berkaitan dengan sengketa kepemilikan; dan (c) keputusan tata usaha negara yang digugat dikeluarkan berdasarkan putusan pengadilan.

Pada berbagai putusan sertifikat ganda yang dikaji dalam tulisan ini terdapat perbedaan yang bisa dikenali antara sengketa kepemilikan dan pemeriksaan prosedural. Perkara-perkara pemeriksaan prosedural tidak terdapat adanya sengketa kepemilikan sedangkan pada perkara sengketa kepemilikan biasanya dilanjutkan dengan upaya pembatalan sertifikat hak atas tanah yang telah diputus pengadilan umum tidak mempunyai kekuatan hukum tetap atau tanpa alas hak yang sah. Lebih lanjut, sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut berpengaruh pada kualitas hukum sertifikat yang diterbitkan. Karenanya, gagasan penyatuan kewenangan mengadili dalam perkara sertifikat ganda perlu didukung dengan pembaruan sistem publikasi pendaftaran tanah yang menjamin kepastian hukum pemegang sertifikat.

#### Daftar Pustaka

- Anindhita, A. B., Patittingi, F., & Al Ross, C. (2021). Perbandingan Sistem Publikasi Positif dan Negatif Pendaftaran Tanah: Perspektif Kepastian Hukum. *Amanna Gappa*, Vol. 29, No.2, 2021.
- Dale, P. F. & McLaughlin, J. D. (1999). *Land Administration*. New York: Oxford University Press.
- Economic Commission for Europe. (1996). *Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition*. New York dan Jenewa: United Nations.
- Enemark, S. (2006). Understanding the land management paradigm. Dalam P. van der Molen,



& C. Lemmen (Eds.), Proceedings: Innovative technology for land administration (pp. 17-27). *International Federation of Surveyors*. [http://www.fig.net/commission7/madison\\_2005/program\\_symposium.htm](http://www.fig.net/commission7/madison_2005/program_symposium.htm)

Harsono. B. (2020). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.

Indroharto. (2005). *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (tanpa tahun). Statistik. Diakses dari <https://www.atrbpn.go.id/?menu=statistik> pada tanggal 24 September 2022.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (tanpa tahun). Statistik Sertipikat Hak Atas Tanah. Diakses dari <https://dna.atrbpn.go.id/public/dashboard/a0e4dfa9-c416-47f7-ae6-6d89a69339f5> pada tanggal 18 Juni 2020.

Lotulung, P. E. (1991). Peradilan Tata Usaha Negara dalam Kaitannya dengan Rechtsstaat Republik Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Desember 1991

Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2018). *Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2017*. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2019). *Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2018*. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2020). *Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2019*. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2021). *Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2020*. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2022). *Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2021*. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.

Nurjannah, T. dan Muin, F. (2016). Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak atas Tanah (Studi Kasus pada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar), *Tomalebbi*, Vol. 3, No. 2, Juni 2016.

Panget, A. E. (2013). Penyelesaian Hak atas Tanah yang Memiliki Sertifikat Hak Milik Ganda, *Lex Administratum*, Vol. 1, No.3, Juli-September 2013.

Wahyunadi, Y. M. (2016). Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 5, No. 1, Maret 2016.

- Walijiatun, D. (1998). *Tinjauan Aspek Penyimpangan dan Kejahatan di Bidang Pertanahan*. Ujung Pandang: Media Fajar Group.
- Wicaksono, P. (2019). 2025, “Pemerintah Targetkan 126 Juta Bidang Tanah Tersertifikasi”. Diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/1280488/2025-pemerintah-targetkan-126-juta-bidang-tanah-tersertifikasi> pada 24 September 2022.
- Williamson, I., Enemark, S., Wallace, J., & Rajabifard, A. (2010). Land administration for sustainable development. *FIG Congress 2010 Facing the Challenges – Building the Capacity Sydney*, Australia, 11-16 April 2010.

### **Putusan Pengadilan**

- Putusan Mahkamah Agung Nomor 134 K/TUN/2014.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 144 PK/TUN/2021.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 214 K/TUN/2020.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 287 K/TUN/2010.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 335 K/TUN/2014.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 341 K/TUN/2016.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 395 K/TUN/2009.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 4 PK/TUN/2022.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 443 K/TUN/2012.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 490 K/TUN/2020.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 64 K/TUN/2004.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 67 K/TUN/2016.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung Nomor 81/G/2012/PTUN-BDG.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang Nomor 4/G/2019/PTUN.PLG.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak Nomor 24/G/2014/PTUN-PTK.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda Nomor 41/G/2013/PTUN-SMD.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 06/G/2012/PTUN.SBY.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 71/G/2009/PTUN.SBY.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 05/G/2015/PTUN.YK.

# Tafsir Hakim Judex Facti dan Judex Juris Terkait dengan Batas Maksimal Upaya Administratif

Muhtar Said dan Erfandi

Dosen Fakultas Hukum UNUSIA

E-mail : said@unusia.ac.id

## ABSTRACT

*To administrative effort in the form of an objection, a maximum time of 21 working days is given. However, there are differences in the application of these administrative efforts between judex facti judges and judex juris judges. Judex facti judges through decisions number 21/G/2020/PTUN and 76/B/2021/PT.TUN JKT implementing administrative measures are mandatory, this decision was upheld by judges at the State Administrative High Court. However, the decision was annulled by the judge judex juris (Supreme Court level) through decision number 420 K/TUN/2021. The basis for the judex juris to cancel the judex facti decision is based on the phrase "can" as stated in Article 75 paragraph (1) of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration. So that administrative efforts through objections or administrative appeals are an option, not mandatory. Administrative efforts are efforts to realize the principles of Pancasila into the settlement of administrative problems, namely in the resolution of administrative problems so that they are first resolved through deliberation and consensus. If consensus deliberation cannot find a point of peace, it can be resolved through the State Administrative Court*

*Key word : administrative effort; objection; judex facti; judex juris*

## ABSTRAK

Untuk mengajukan upaya administratif berupa keberatan diberikan waktu maksimal 21 hari kerja. Meskipun demikian ada perbedaan penerapan terhadap upaya administratif tersebut antara hakim judex facti dengan hakim judex juris. Hakim judex facti melalui putusan nomor 21/G/2020/PTUN dan 76/B/2021/PT.TUN JKT menerapkan upaya administratif adalah hal yang wajib diterapkan, putusan ini dikuatkan oleh hakim di Pengadilan Tingkat Tinggi Tata Usaha Negara. Namun putusan tersebut dibatalkan oleh hakim judex juris (tingkat

Mahkamah Agung) melalui putusan nomor 420 K/TUN/2021. Dasar judex juris melakukan pembatalan terhadap putusan judex facti didasarkan pada frasa “dapat” yang tercantum pada Pasal 75 ayat (1) UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sehingga upaya administratif melalui keberatan maupun banding administratif merupakan suatu pilihan bukan wajib. Upaya administratif merupakan usaha untuk mewujudkan prinsip Pancasila ke dalam penyelesaian permasalahan administrasi, yakni dalam penyelesaian permasalahan administrasi supaya terlebih dahulu diselesaikan melalui musyawarah mufakat. Apabila musyawarah mufakat tidak bisa menemukan titik perdamaian maka bisa diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kata kunci : upaya administrative; keberatan; judex facti; judex juris

## I. Pendahuluan

Perlindungan hukum yang berkaitan dengan sengketa tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) bisa ditempuh melalui dua hal, yaitu melalui peradilan tata usaha negara (*administratief rechtpraak*) dan melalui banding administrasi (*administratief beroep*). Penyelesaian melalui peradilan tata usaha negara (PTUN) diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan perubahannya Undang-Undang 51 tahun 2019 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Banding administrasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). UU PTUN juga mengatur upaya administratif sebagai prosedur yang dapat digunakan oleh seorang atau badan hukum perdata karena tidak puas atau merasa dirugikan terhadap suatu KTUN.

Prosedur banding administratif dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaiannya harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan banding administratif. Upaya administratif bisa ditempuh karena ada sengketa dalam bidang administrasi atau tata usaha negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha, baik di pusat maupun di daerah.<sup>1</sup>

Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan yang merugikan.<sup>2</sup> Upaya Administratif terdiri atas keberatan dan banding. Upaya Administratif berupa keberatan diajukan kepada pejabat pemerintahan yang membuat KTUN, apabila keberatan tidak diterima maka bisa menempuh banding kepada atasan pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan KTUN. Keberatan administratif harus dilakukan dalam

---

1 Erna Dwi Safitri dkk, Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 3, Nomor 1, Tahun 2021, Hlm 35

2 Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP)

jangka waktu maksimal 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya KTUN oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 77 ayat (1) UU AP.

Upaya Administratif merupakan mekanisme penyelesaian sengketa *primum remedium* (pilihan pertama). Penerapan penyelesaian sengketa administratif sebelum ke PTUN ini sangat bagus, karena mendahulukan proses musyawarah mufakat ketimbang jalur pengadilan. Meski demikian, proses upaya administratif memunculkan berbagai perdebatan terkait dengan wajib tidaknya untuk menempuh jalur upaya administratif terlebih dahulu sebelum melakukan proses penyelesaian sengketa administrasi di PTUN.

Perbedaan pendapat muncul dikarenakan frasa “dapat” pada Pasal 75 ayat (1) UU AP. Pasal tersebut mengatur: “Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan”. Perbedaan pendapat tidak hanya terjadi dalam forum diskusi akademik, melainkan juga sudah terjadi dalam ruang pengadilan (putusan hakim). *All law is judge-made law* (hukum adalah putusan hakim) begitulah ungkapan yang terkenal dari John C. Gray sebagai eksponen gerakan realisme hukum di Amerika. Jargon di atas memunculkan dilema hukum ketika putusan hakim satu dengan hakim lainnya berbeda dalam isu hukum yang sama.

Perbedaan pendapat terkait upaya administratif di antara hakim PTUN dan Hakim Agung terlihat dalam beberapa putusan. Ada hakim yang mengatakan upaya administratif harus ditempuh terlebih dahulu, apabila tidak ditempuh maka permohonan gugatan tidak diterima. Namun, ada juga hakim yang memaknai upaya administratif bukanlah sesuatu yang wajib karena dalam undang-undang tidak ada kata “wajib” melainkan hanya kata “dapat”. Frasa “dapat” ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam lampiran II Angka 267 digunakan untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seseorang atau Lembaga.<sup>3</sup>

Perbedaan pendapat mengenai wajib tidaknya upaya administratif ini terjadi dalam perkara Kusnadi Sasmita melawan Kepala Kantor Pertahanan Kota Pontianak dan Mahdi. Dalam putusan tingkat pertama dan tingkat kedua, Majelis Hakim berpendapat upaya administratif merupakan hal wajib yang harus ditempuh oleh Kusnadi Sasmita sebelum mengajukan gugatan ke PTUN, sedangkan putusan kasasi menyatakan upaya administratif bukan hal yang bersifat wajib (imperatif) melainkan fakultatif.

## II. Ringkasan Putusan

Putusan Nomor 21/G/2020/PTUN.PTK menceritakan sebuah perkara antara Kusnadi Sasmita (Penggugat) melawan Kepala Kantor Pertahanan Kota Pontianak (Tergugat) dan

<sup>3</sup> Lampiran II Angka 267 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Mahdi (Tergugat II Intervensi). Objek yang disengketakan adalah KTUN yang diterbitkan oleh Tergugat berupa Sertifikat Penggantian Nomor. xxx semula atas nama O binti N terakhir atas nama M, Surat Ukur. xxx tanggal 01 September 2008 seluas 817 M<sup>2</sup> terletak di Kelurahan Sungai Jawi Dalam Kec. Pontianak Barat Kota Pontianak (objek sengketa).

Diterbitkannya objek sengketa oleh Tergugat telah menimbulkan kerugian bagi Penggugat., Penggugat telah mengajukan upaya administratif berupa keberatan sebelum mengajukan gugatan. Namun, Majelis Hakim pada PTUN Pontianak melalui putusan nomor 21/G/2020/PTUN.PTK menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima karena keberatan yang diajukan oleh Penggugat telah melewati jangka waktu yang sudah ditentukan yakni maksimal 21 (dua puluh satu) hari kerja.

“Menimbang, bahwa dari uraian ketentuan hukum yang mengatur mekanisme penyelesaian upaya administratif dihubungkan dengan uraian fakta-fakta hukum sebagaimana telah diuraikan di atas, maka Majelis Hakim berpendapat bahwa keberatan yang diajukan oleh Penggugat terhadap Sertipikat Pengganti Nomor Seri Sertipikat : AZ 119970, tertanggal 06 Juni 2008 atas nama ONAY BINTI NAYA sekarang beralih kepada sdr. Mahdi, S.H. dengan Nomor Hak Milik : 10505 seluas 817 m<sup>2</sup>, No. Surat Ukur 02909/2008 tertanggal 01 September 2008 (objek sengketa a quo), yang ditujukan kepada Tergugat, tertanggal 13 Juli 2020, telah melewati jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja, sebagaimana yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, jika dihitung sejak tahun 2017 atau setidaknya-tidaknya sejak tanggal 25 April 2018;”<sup>4</sup>

Putusan Nomor 21.G/2020/PTUN.PTK merupakan putusan pengadilan tingkat pertama yang menyatakan upaya administratif adalah hal yang harus ditempuh terlebih dahulu sebelum melanjutkan gugatan ke PTUN. Dalam pertimbangannya, majelis hakim menegaskan upaya administratif harus ditempuh bahkan tidak boleh melewati batas maksimal 21 (dua puluh satu) hari kerja.

Merasa dirugikan oleh putusan pengadilan tingkat pertama, Penggugat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Akan tetapi putusan banding masih tidak sesuai dengan harapan Penggugat karena putusan banding yang nomor 76/B/2021/PT.TUN JKT menguatkan putusan pengadilan tingkat pertama (21. G/2020/PTUN.PTK).

Penggugat selanjutnya mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Putusan kasasi yang dibuat oleh Mahkamah Agung menguntungkan Penggugat karena membatalkan putusan banding. Salah satu pertimbangan majelis dalam putusan kasasi dengan nomor 420 K/TUN/2021 adalah :

“Bahwa ketentuan Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 Undang-Undang Nomor

---

4 Putusan Nomor : 21/G/2020/PTUN.PTK Hlm 42

30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tidak bersifat imperatif karena tidak mengatur secara eksplisit bagi masyarakat yang tidak menerima keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan “diharuskan” mengajukan upaya keberatan dan/atau banding administrasi, akan tetapi hanya bersifat suatu kebolehan, karena adanya kesempatan yang diberikan kepada masyarakat untuk dapat mengajukan keberatan dan/atau banding administrasi. Dengan demikian kualitas norma tersebut bukan sebagai “kewajiban” yang bersifat memaksa, akan tetapi merupakan suatu kesempatan yang diberikan undang-undang kepada masyarakat yang implementasinya tentu tergantung pada kemauan dan kehendak masyarakat yang bersangkutan”<sup>5</sup>

Pertimbangan majelis hakim kasasi di atas menarik untuk dikaji karena pertimbangan majelisnya berbeda dengan putusan tingkat pertama dan tingkat banding. Mahkamah Agung yang mengadili pada tingkat kasasi perkara tersebut menganggap upaya administratif bukanlah prosedur yang wajib ditempuh oleh penggugat melainkan sebuah pilihan saja.

Perbedaan Pertimbangan Majelis Terhadap Wajib atau tidaknya Upaya Administratif	
Putusan Nomor 21.G/2020/PTUN. PTK	Putusan Nomor Nomor 420 K/TUN/2021
Sifat putusan judex facti	Sifat putusan judex juris
Upaya administratif merupakan upaya pertama ( <i>primum remedium</i> )	UU 30/2014 dibuat untuk mewujudkan pelayanan prima termasuk mengoptimalkan penyelesaian masalah secara internal oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. UU tersebut tidak menyatakan secara eksplisit adanya “keharusan” untuk mengajukan upaya administratif
Keberatan yang diajukan oleh Penggugat telah melewati jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja	Tergugat tidak menjawab keberatan penggugat, sehingga penggugat dianggap tidak profesional (bertentangan dengan UU AP)

Perbedaan pendapat dalam putusan tingkatan judex facti dan judex juris adalah hal yang biasa karena kewenangan judex facti mengacu kepada peran seorang hakim sebagai penentu fakta hukum dalam putusan, sedangkan judex juris mengacu kepada peran seorang hakim sebagai penentu hukum yang benar dan harus diterapkan dalam suatu putusan.<sup>6</sup>Judex facti dan judex juris merupakan konsep peradilan dalam menangani suatu perkara, maka tidak heran putusan yang dibuat oleh hakim judex facti dibatalkan karena oleh hakim judex juris karena judex facti menggunakan sudut pandang formil sedangkan judex juris menggunakan sudut pandang keadilan substantif. Begitupula dengan perkara ini, di mana hakim judex juris

5 PUTUSAN Nomor 420 K/TUN/2021 hlm 4-5

6 Abdullah, MA Judex Juris ataukah Judex Factie: Pengkajian Asas, teori, Norma dan Praktik, Puslitbang Hukum dan Peradilan MA RI, Jakarta 2010, hlm vii

menganulir putusan *judex facti* karena dianggap batas waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja bisa menghalangi hak konstitusional warga dalam mencari keadilan.

### III. Pembahasan

#### 1. Tafsir Hakim *Judex Facti* dan *Judex Juris*

Lahirnya UU AP diharapkan menjadi salah satu *manual book of governance activity* untuk menghindari terjadinya kesalahpahaman dalam penyampaian kewenangan pejabat publik, di mana ada pergeseran paradigma dari fiktif negatif menjadi fiktif positif, dari diamnya pejabat tata usaha negara berarti menolak menjadi diamnya pejabat tata usaha berarti menerima. Lahirnya UU ini bisa melindungi individu dan masyarakat dari praktik maladministrasi dan penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat birokrasi dalam usahan untuk memperoleh hak administrasi pemerintahan.<sup>7</sup>

Perubahan dari fiktif negatif menjadi fiktif positif berarti mengharuskan pejabat publik untuk mengubah tindakannya dari *power culture* menuju *service delivery culture*. Pejabat pemerintah harus aktif untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan publik sehingga masyarakat merasa terlayani dengan baik.

Perubahan cara pandang dalam UU AP merupakan perwujudan negara “turun” langsung secara administrasi untuk mengurus kegiatan pemerintahan yang bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat.<sup>8</sup> Hal ini penting diterapkan di Indonesia yang menganut paham negara hukum Pancasila yang memberikan porsi yang sama antara kepentingan individu dengan kepentingan bersama, sehingga lahirlah peradilan administrasi yang bertujuan untuk :<sup>9</sup>

1. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu; dan
2. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut.

Cermin dari perwujudan negara yang menganut paham Pancasila termuat dalam UU AP karena memberikan ruang musyawarah terlebih dahulu sebelum menyelesaikan sengketa administrasi ke PTUN. Ruang musyawarah dimaksud, dilakukan melalui upaya administratif, yang di dalamnya ada upaya keberatan atas tindakan pejabat tata usaha negara. Apabila dalam proses musyawarah di ruang keberatan tidak tercapai kesepakatan, maka bisa melalui banding administratif terhadap atasan pejabat yang mengeluarkan *beschikking*. Hal ini menandakan nilai-nilai musyawarah mufakat dalam UU AP diakomodir dengan baik.

---

7 Irvan Mawardi, KTUN “Fiktif Positif” dan Akuntabilitas Administrasi Pemerintah; Menyambut Kehadiran UU No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Makalah hlm 2

8 Nur Aisyah, Hukum Administrasi Negara, Depublish, Yogyakarta, hlm 26

9 Ibid., hlm 89



Mekanisme keberatan dibatasi oleh waktu, yakni maksimal 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diketahuinya *beschikking*. Pembatasan jangka waktu penting untuk diatur agar dapat memberikan kepastian hukum atas KTUN supaya tidak terlalu lama dalam keadaan tidak pasti.<sup>10</sup> Makna dari kepastian hukum adalah kondisi dimana hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati. Fence M. Wantu mengatakan, “hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang”.<sup>11</sup>

Dalam perkara ini, hakim *judex facti* dan *judex juris* sama-sama menggunakan prinsip kepastian hukum dalam membuat putusan. Namun, objek kepastian hukum yang dimaksud hakim *judex facti* dan *judex juris* berbeda. Hakim *judex facti* menempatkan objek kepastian hukum pada batas waktu maksimal 21 (dua puluh satu) hari kerja, sedangkan hakim *judex juris* menggunakan kepastian pada frasa “dapat” menggunakan haknya untuk mengajukan keberatan atas KTUN yang dirasa merugikan pemohon.

Kedua objek kepastian hukum di atas memang berbeda namun saling terkait, di mana hakim *judex facti* menggunakan objek yang ada pada Pasal 77 ayat (1) UU AP sedangkan hakim *judex juris* menggunakan objek yang ada pada Pasal 75 ayat (1) UU AP. Dalam teknik perancangan perundang-undangan, penyusunan undang-undang harus dilakukan secara sistematis yakni dari atas ke bawah. Begitu juga dalam menuangkan materi ke dalam Pasal-Pasal. Membuat Pasal-Pasal di undang-undang harus dilakukan secara berurutan, sehingga Pasal 77 ayat (1) tidak akan muncul apabila tidak didahului dengan Pasal 75 ayat (1). Hal ini mengindikasikan Pasal 75 ayat (1) harus diutamakan terlebih dahulu ketimbang Pasal 77 ayat (1).

Dalam perkara ini, pasal yang digunakan oleh *judex juris* adalah Pasal 75 ayat (1), sehingga pasal tersebut bisa menggugurkan Pasal 77 ayat (1) yang digunakan oleh hakim *judex facti*. Hal ini bisa terjadi karena dalam membaca undang-undang harus memperhatikan urutan, sehingga undang-undang harus dibaca secara sistematis dan berurutan.

Pembacaan undang-undang dengan sistematis diperlukan dalam mengutip undang-undang sebagai dasar hukum dikarenakan dalam teori pembentukan dikenal dengan adanya norma berpasangan. Norma tersebut adalah norma primer dan norma sekunder, yang mana norma primer adalah aturannya sedangkan norma sekunder adalah konsekuensi terhadap norma primer. Dalam hal ini pasal 75 berposisi sebagai norma primer dan pasal 77 berposisi sebagai norma sekunder.

---

10 Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Cet. 8, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2003, hlm. 62-63

11 R. Tony Prayogo, Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 02-Juni 2016, hlm 193

Penerapan Pasal 75 oleh hakim *judex facti* adalah bentuk kepastian hukum, karena perwujudan negara hukum adalah UU karena UU bisa memberikan kepastian hukum. Sedangkan dalam pembuatan undang-undang tidak boleh dikerjakan secara serampangan harus juga menggunakan dan berpedoman pada UU. Hal ini dilakukan supaya undang-undang dibuat bukan atas kehendak elit politik melainkan atas dasar kebutuhan bersama.

Mekanisme pembuatan hukum telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). Pengaturan sampai dengan mekanisme pembuatan UU ini adalah perwujudan dari kepastian hukum juga, sehingga pembuatan UU harus berpedoman pada UU PPP tersebut.

Semua UU yang dibuat harus berpedoman pada UU PPP. Apabila penyusunan UU tidak sesuai dengan UU PPP, maka berpotensi dikatakan UU tersebut cacat formil. Hal ini pernah terjadi pada uji formil UU Cipta Kerja ke Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi menyatakan UU Cipta Kerja inskonstitusional apabila tidak disesuaikan dengan UU PPP.<sup>12</sup> UU PPP menjadi kunci dalam pembuatan undang-undang, sehingga apa yang tertulis dalam undang-undang rujukannya adalah UU PPP.

Penjelasan di atas memberikan petunjuk bahwa pembentukan UU AP dipastikan berpedoman pada UU PPP. Sehingga, dari sistematika dan bahasa yang digunakan sampai dengan penerapan pasal-pasal nya mengikuti “aturan main” yang telah ditetapkan oleh UU PPP. Begitu juga dengan Pasal 75 ayat (1) UU AP yang memuat frasa “dapat” harus dimaknai dengan diskresioner, karena memang dalam UU PPP frasa “dapat” bermakna diskresioner. Dengan demikian, setiap orang ataupun badan hukum perdata yang merasa dirugikan atas lahirnya KTUN boleh menggunakan ataupun tidak menggunakannya upaya administratif.

Pilihan untuk menggunakan upaya administratif ini sesuai dengan dengan tujuan UU AP yakni memberikan bayak ruang bagi para pencari keadilan. Apalagi dalam fakta persidangan di pengadilan tingkat pertama, Penggugat sudah mempunyai niat baik untuk mengajukan upaya keberatan meskipun oleh majelis dianggap telah melewati batas waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja yang sudah ditentukan oleh UU. Dalam pertimbangan majelis hakim, diketahui Penggugat sudah mengajukan keberatan pada tanggal 18 Maret 2020 namun oleh majelis hakim dianggap telah melewati batas maksimal 21 hari kerja.

“..Menimbang bahwa demikian halnya apabila jangka waktu pengajuan keberatan, jika dihitung sejak adanya Putusan Nomor 01/Pid.B/2020/PN Ptk, tanggal 18 Maret 2020 (vide bukti P-10), maka keberatan yang diajukan oleh Penggugat terhadap objek sengketa a quo, tertanggal 13 Juli 2020, juga telah melewati jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja, sebagaimana yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ..”<sup>13</sup>

12 Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020

13 Putusan Nomor 21/G/2020/PTUN.PTK

Berdasarkan UU AP, pejabat yang sudah menerima surat keberatan dari Penggugat, seharusnya segera menindaklanjutinya. UU AP diciptakan sebagai “pendorong” bagi pejabat pemerintahan supaya aktif dalam melakukan pelayanan publik, sehingga memunculkan pertemuan musyawarah dan menemukan solusi terbaik, bukan malah mendiamkan sampai adanya proses penyelesaian sengketa administrasi di PTUN.

Pejabat yang tidak segera menanggapi keberatan atau mendiamkan keberatan, dapat dikenakan asas fiktif positif yakni diamnya pejabat tata usaha negara berarti mengabulkan.<sup>14</sup> Fiktif positif berlaku sejak adanya UU AP, sebelumnya yang berlaku adalah fiktif negatif, yakni diamnya pejabat tata usaha negara berarti menolak. Perubahan dari fiktif negative menjadi fiktif positif terjadi karena filosofi lahirnya UU AP adalah mendorong pejabat pemerintahan untuk aktif dalam melakukan pelayanan. Hal ini tertuang pada Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU AP, yakni :

ayat (2)

“Jika ketentuan peraturan perundangundangan 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)

“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.”

Pasa 53 ayat (2) dan (3) UU AP di atas telah menentukan batas waktu 10 hari bagi pejabat pemerintah untuk memproses permohonan masyarakat. Dalam hal jangka waktu tersebut telah lewat, dan pejabat yang bersangkutan belum menetapkan keputusan yang diajukan, maka permohonan tersebut dianggap telah dikabulkan menurut hukum.

Dalam kaitannya dengan perkara Nomor 420 K/TUN/2021, isu permohonan keberatan yang diajukan kepada pejabat yang bersangkutan berupa keberatan sehingga isi permohonannya adalah keberatan atas KTUN yang telah dikeluarkan. Apabila pejabat yang bersangkutan tidak membuat keputusan atau membiarkan keberatan yang diajukan oleh pemohon, bisa diartikan pejabat yang bersangkutan telah mengabulkan keberatan. Terkait hal ini juga dibahas dalam pertimbangan hakim *judex juris* yakni

---

14 Surya Mukti Pratama, Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Kaitannya Dengan Kompetensi PTUN, *Jurnal Rechtsvinding* November 2020 Hlm 2

“Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas, walaupun Pemohon Kasasi/Penggugat terlambat mengajukan upaya keberatan administrasi kepada Termohon Kasasi/Tergugat, akan tetapi hal itu tidak serta merta dapat menghilangkan hak gugat Pemohon Kasasi/Penggugat a quo, karena pada kenyataannya sampai gugatan a quo diajukan, Termohon Kasasi/Tergugat juga tidak menciptakan aturan khusus upaya administrasi dibidang pertanahan sebagai tindak lanjut ketentuan upaya administrasi pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Selain itu, Termohon Kasasi/Tergugat tidak dapat membuktikan telah menanggapi surat keberatan tersebut”.<sup>15</sup>

Pertimbangan majelis hakim judex juris di atas mengindikasikan upaya Penggugat dalam mengajukan keberatan harus juga direspons oleh Tergugat karena tanggapan atau keputusan pejabat pemerintah atas permohonan warga negara harus dilaksanakan. Terlebih instansi tersebut belum mempunyai pedoman atau aturan teknis terkait dengan tindakan upaya administratif

Majelis Hakim judex juris perkara Nomor 420 K/TUN/2021, terlihat menggunakan pendekatan dua teori penafsiran hukum, yakni penafsiran harfiah (*letterlijk*) dan penafsiran historis (*what is historical background of the formulation a text*). Penafsiran *letterlijk* merupakan penafsiran yang menekankan kata-kata yang tertulis, sedangkan penafsiran historis menafsirkan berdasarkan sejarah perumusan undang-undang.<sup>16</sup> Pada frasa “dapat”, hakim judex juris menggunakan tafsir *letterlijk* dengan dasar UU PPP. Sedangkan untuk menafsirkan UU AP hakim judex juris menggunakan tafsir historis, yakni sejarah pembuatan UU AP adalah untuk menggeser paradigma birokrasi yang pasif menjadi aktif sehingga terwujudnya kesejahteraan rakyat. Dalam konteks ini rakyat lebih diutamakan.

## **2. Kepastian Jangka Waktu Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Administrasi di PTUN**

Upaya administratif merupakan penerapan prinsip penyelesaian sengketa dengan cara musyawarah. Adanya upaya Administratif ini merupakan ikhtiar untuk menerapkan konsep negara hukum terlaksana dengan baik di Indonesia, karena konsep negara hukum mempunyai prinsip dan ciri khas sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Nilai Pancasila yang menjadi landasan bagi negara hukum adalah Ketuhanan yang maha esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu upaya administrasi merupakan perwujudan terhadap nilai Pancasila yakni permusyawaratan.<sup>17</sup>

---

15 Putusan Nomor 420 K/TUN/2021

16 Arif Khalid, Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sitem Peradilan Di Indonesia, Jurnal Al'Adi, Volume VI Nomor 11, Januari-Juni 2014 Hlm 11-12

17 Eugenia Gloria Esther Pandeiroot dkk, Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Jurnal Lex Administratum, Vol. IX/No. 2/EK/2021 hlm 18

Dalam upaya administratif, terdapat rangkaian keberatan dan banding (Pasal 75 ayat (2) UU AP). Keberatan merupakan wujud penyelesaian sengketa terlebih dahulu diselesaikan secara musyawarah ketimbang langsung ke pengadilan. Jika keberatan ditolak maka dapat mengajukan banding. Proses keberatan dan banding administratif tersebut merupakan wujud dari penyelesaian masalah secara musyawarah. Sehingga posisi penyelesaian melalui Upaya Administratif terlebih dahulu disebut sebagai upaya pertama (*primum remedium*), jika upaya administratif tersebut tidak mencapai perdamaian maka barulah bisa menempuh jalur penyelesaian sengketa di Pengadilan, jalur ini merupakan jalur terakhir (*ultimum remedium*).

Posisi *primum remedium* dalam konteks hukuman bukan merupakan upaya terakhir melainkan menjadi upaya pertama untuk membuat jera orang yang melakukan pelanggaran.<sup>18</sup> Dalam ruang lingkup administrasi, *primum remedium* harus digunakan oleh pemerintah mengingat dalam sanksi administrasi menggunakan pendekatan *repatoir condematoir* yakni sanksi yang bertujuan untuk mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran dan sanksi *punitive* (sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukum pada seseorang).

Prosedur penerapan sanksi *repatoir condematoir* dilakukan secara langsung oleh pejabat tata usaha negara itu sendiri atau atasannya. Hal ini sebagai upaya untuk melakukan perbaikan dari kesalahan administratif. Terlebih dalam perkara ini yang notabene terkait dengan persoalan administratif yang dikeluarkan oleh pejabat yang bersangkutan sehingga pejabat yang bersangkutan seharusnya aktif dalam melakukan koreksi, bukan malah pasif. Hal ini harus dilakukan karena dorongan semangat UU AP di keluarkan.

Adanya iktikad baik dari penggugat untuk mengajukan permohonan keberatan seharusnya menjadi sinyal positif bagi Tergugat untuk segera melakukan introspeksi diri terkait dengan KTUN yang ia keluarkan. Tidak ada persoalan ketika KTUN yang telah ia keluarkan kemudian ia cabut sendiri dengan KTUN perbaikan. Tindakan seperti ini bukan sesuatu hal yang tercela melainkan hal yang patut dipuji karena pejabat tersebut telah menjalankan amanah UU AP.

Pasca menerima permohonan keberatan dan mempelajari keberatan penggugat kemudian melahirkan keyakinan bahwa KTUN yang telah dibuat oleh pejabat yang bersangkutan diyakini telah benar, barulah menyerahkan proses sengketa administrasi ke jalur Pengadilan. Bahkan tidak akan berdampak hukum ketika pejabat tersebut menerima keberatan penggugat meskipun telah melewati jangka waktu maksimal 21 hari kerja.

Jangka waktu dalam mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha negara (PTUN) merupakan hal penting yang harus diperhatikan. Sebab, dengan terlewatnya jangka waktu pengajuan gugatan, pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan tata usaha

---

18 Kania Tamara Pratiwi dkk, Penerapan Asas Primum Remedium Tindak Pidana Lingkungan Hidup. Jurnal SASI Volume 27 Nomor 3, Juli-September 2021 hlm 364

negara (KTUN) tidak dapat mengajukan membatalkan KTUN tersebut di PTUN.<sup>19</sup>

Pertimbangan mengenai jangka waktu pengajuan gugatan adalah untuk memberikan kepastian hukum dari suatu KTUN supaya tidak terlalu lama dalam keadaan yang tidak pasti. Hal ini penting untuk menjaga stabilitas pemerintahan daripada kepentingan individu.<sup>20</sup> Dalam konsep negara hukum, kepastian hukum adalah salah satu ciri yang penting selain keadilan dan kemanfaatan hukum itu sendiri. Kepastian hukum bisa menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang.<sup>21</sup>

Kepastian hukum dibutuhkan demi menjaga kejelasan norma sehingga ketegasan terhadap penerapan hukum. Kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum bisa dijalankan. Dengan adanya kepastian hukum, *justiable* menjadi terlindungi terhadap tindakan sewenang-wenang.

Begitu juga dengan perdebatan terkait dengan jangka waktu maksimal 21 hari kerja yang dijadikan rujukan untuk menuju tahap penyelesaian sengketa administrasi di PTUN diharapkan menjadi rujukan untuk terciptanya sebuah kepastian hukum bagi para pihak. Meski demikian, batas maksimal 21 hari merupakan salah satu alternatif bagi pencari keadilan. Sebab, jangka waktu sesungguhnya untuk bisa berproses ke PTUN adalah jangka waktu yang diatur dalam UU PTUN.

Pasal 55 UU PTUN telah mengatur jangka waktu mengajukan gugatan yakni “Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkan Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”. Tenggang waktu pengajuan gugatan 90 (sembilan puluh) hari sejak diterimanya KTUN telah mengalami berbagai uji materil, yakni 4 (empat) kali Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian norma hukum “dalam tenggang waktu sembilan puluh hari” tetapi semua amar putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji materi tersebut malah menguatkan kedudukan Pasal 55 dari UU PTUN sebagai pasal yang konstitusional sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>22</sup>

Pasal 55 UU PTUN dan Pasal 75 ayat (1) UU AP sama-sama menggunakan frasa “dapat” namun dalam penerapannya berbeda. Pasal 55 UU PTUN mengatur batas waktu maksimal 90 hari yang wajib ditempuh, sedangkan batas waktu dalam Pasal 75 ayat (1) untuk

---

19 Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntutan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, PT Prima-media Pustaka, Jakarta 1999 hlm. 57

20 Renius Albert Marvin dan Anna Erliyana, *Polemik Jangka Waktu Pengujian Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara*, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49 No. 4 (2019) Hlm 943

21 R. Tony Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Uji Materil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang*, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 13 No. 02- Juni 2016 : 191-202 Hlm 194

22 *Ibid* hlm 944

mengajukan upaya keberatan tidak wajib ditempuh. Hal ini menimbulkan pertanyaan terkait dengan perbedaan pemberlakuan sebagai syarat formil untuk mengajukan gugatan ke PTUN.

Perlakuan berbeda ini dapat dijelaskan dengan berbagai alasan, di mana Pasal 55 UU PTUN sudah diuji oleh Mahkamah Konstitusi dan pada pokoknya amar putusan mahkamah Konstitusi menguatkan 90 hari adalah batas waktu yang wajib diterapkan apabila mengajukan gugatan ke PTUN. Terkait hal ini putusan Mahkamah Konstitusi menjadi dasar hukum pembeda dalam menerapkan kedua undang-undang tersebut. Putusan MK yang menguatkan pasal 55 UU PTUN ini bisa menjadi rujukan terhadap kepastian hukum, sehingga upaya administratif berupa keberatan yang diajukan maksimal 21 hari kerja merupakan alternatif yang bisa ditempuh oleh subjek yang merasa dirugikan akibat munculnya KTUN.

Penjelasan di atas memperjelas posisi upaya administratif merupakan ruang musyawarah bagi para pihak sebelum melanjutkan ke penyelesaian sengketa administrasi. Sesuai dengan makna musyawarah (*syura*) yakni segala bentuk pemberian *advis* (pendapat) dan bertukar pendapat.<sup>23</sup> Prinsip *syura* mempunyai pengertian bahwa setiap ketetapan yang ditentukan dalam jamaah harus merupakan bukti dari kehendak *jumburul jamaa'ah* atau segenap individunya. Sehingga, bisa diambil kesimpulan musyawarah itu adalah kehendak masing-masing individu, bisa dilaksanakan atas dasar keinginan bersama, bukan karena kewajiban.

#### IV. Kesimpulan

Upaya Administratif melalui keberatan yang dibatasi dengan jangka waktu maksimal 21 hari kerja seperti yang tertuang dalam pasal 77 ayat (1) UU 30/2014 bukanlah hal yang wajib dan harus dilaksanakan karena Pasal di atasnya yakni Pasal 75 ayat (1) tidak ada frasa “wajib” melainkan yang ada adalah frasa “dapat”. Dalam teknis pembacaan peraturan perundang-undangan, pasal 77 ayat (1) tidak akan ada ketika Pasal 75 ayat (1) tidak ada, jadi Pasal 75 ayat (1) adalah pasal primer sedangkan pasal 77 ayat (1) adalah Pasal sekunder, sehingga primer lebih diutamakan ketimbang sekunder.

Kepastian jangka waktu untuk mengajukan ke PTUN bukan di UU AP melainkan di UU PTUN, yakni jangka waktu ke PTUN adalah 90 hari. Upaya administratif merupakan upaya pilihan yang bisa ditempuh oleh pihak yang merasa dirugikan untuk melakukan musyawarah mufakat, kecuali di badan publik yang bersangkutan sudah diatur mengenai mekanisme upaya administratif.

---

<sup>23</sup> Muhammad Hanafi, Keudukan Musyarawah dan Demokrasi di Indonesia, Jurnal Cita Hukum Vol. I No. 2 Desember 2013 hlm 228

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abdullah. (2010). MA Judex Juris ataukah Judex Factie: Pengkajian Asas, Teori, Norma dan Praktik, Jakarta : Puslitbang Hukum dan Peradilan MA RI
- Aisyah, Nur. (2018). Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta : Depublish,
- Indroharto. (2003). Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Cet. 8, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan
- Rahardjo, S. (2006). Ilmu Hukum. Bandung: Citra Aditya
- Soemaryono dan Erliyana, Anna (1999). Tuntutan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta : PT Primamedia Pustaka

### Jurnal dan Makalah

- Hanafi, Muhammad. (2013) Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia, Jurnal Cita Hukum Vol. I No. 2 Desember 2013 hlm 228
- Khalid, Arif. (2014) Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia, Jurnal APAdi, Volume VI Nomor 11, Januari-Juni
- Marvin, Renius Albert dan Erliyana, Anna.( 2019). Polemik Jangka Waktu Pengujian Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Jurnal Hukum & Pembangunan 49 No. 4
- Mawardi, Irvan. KTUN “Fiktif Positif” dan Akuntabilitas Administrasi Pemerintah; Menyambut Kehadiran UU No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Pandeiroot, Eugenia Gloria Esther (2021). Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Jurnal Lex Administratum, Vol. IX/No. 2/EK
- Pratama, Surya Mukti (2020). Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Kaitannya Dengan Kompetensi PTUN, Jurnal Rechtsvinding November
- Pratiwi. Kania Tamara (2021). Penerapan Asas Primum Remedium Tindak Pidana Lingkungan Hidup. Jurnal SASI Volume 27 Nomor 3, Juli-September
- Prayogo, R, Tony. (2016), Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 02.



Safitri, Erna Dwi. (2021). Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 3, Nomor 1

### **Undang-Undang dan Putusan Pengadilan**

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

Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Putusan Nomor 21/G/2020/PTUN.PTK

Putusan Nomor : 21/G/2020/PTUN.PTK

Putusan Nomor 420 K/TUN/2021

# Digest Putusan Menarik

## 1. Kewenangan Mengadili Sertifikat Ganda

### Latar Belakang

Dalam praktik, sering dijumpai adanya sertifikat ganda terhadap tanah yang sama. Ketika kasus sertifikat ganda tersebut digugat ke pengadilan, selalu ada perdebatan mengenai kompetensi absolut pengadilan. Sebab, setidaknya terkandung dua permasalahan pokok dalam sengketa sertifikat ganda tersebut, yaitu sengketa kepemilikan dan keabsahan sertifikat. Sengketa kepemilikan merupakan kompetensi pengadilan negeri, sedangkan keabsahan sertifikat merupakan kompetensi pengadilan tata usaha negara (PTUN). Tidak ada persoalan sampai di situ. Hal yang dipersoalkan adalah apakah dapat diperiksa dan diputuskan bersamaan? Atau seharusnya sengketa kepemilikan diputus terlebih dahulu, baru diikuti pemeriksaan keabsahan sertifikat? Putusan-putusan MA masih belum konsisten mengatasi permasalahan tersebut, sebagaimana tergambar dalam putusan di bawah ini.

### Ringkasan Putusan

Putusan pertama yang ditemukan adalah perkara Nomor 4 PK/TUN/2022 antara Bukhari melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kubu Raya. Dalam perkara ini, Pemohon mengajukan peninjauan kembali (PK) terhadap putusan kasasi Nomor 490 K/TUN/2020. Pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung (MA) menguatkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha (PT TUN) Jakarta Nomor 149/B/2020/PT.TUN.JKT yang membatalkan putusan PTUN Pontianak Nomor 34/G/2019/PTUN.PTK.

Pada tingkat pertama, Majelis Hakim pada PTUN Pontianak mengabulkan gugatan Bukhari dan membatalkan keempat belas sertifikat hak milik (SHM) atas tanah yang diajukan pembatalannya oleh Penggugat. Putusan tersebut dibatalkan pada tingkat banding. MA membenarkan putusan PT TUN Jakarta dan menolak kasasi Pemohon dengan pertimbangan bahwa:

*“Oleh karena Sertipikat Hak Milik Nomor 3378 GS 433/1982 (sertipikat awal) telah dimatikan dan dipecah menjadi 14 sertipikat objek sengketa, maka Penggugat harus membuktikan pada bidang-bidang tanah mana saja yang terjadi tumpang tindih dengan tanah yang diakui sebagai milik Penggugat; Bahwa dengan demikian masih terdapat persengketaan*

*kepemilikan bidang tanah antara Penggugat dengan para pemegang sertifikat hak milik objek sengketa, dan untuk menyelesaikan masalah batas, luas serta kepemilikan atas lahan yang disengketakan merupakan kewenangan peradilan umum dalam ranah hukum perdata untuk menyelesaikannya.”*

Pemohon Kasasi keberatan dengan putusan MA di atas, kemudian mengajukan PK. Namun, MA menolak PK yang diajukan Pemohon. Majelis Hakim PK berpendapat bahwa masih terdapat sengketa kepemilikan atas bidang tanah *a quo* antara Pemohon Peninjauan Kembali/Penggugat dengan para pemegang sertifikat objek sengketa yang harus diselesaikan terlebih dahulu di Peradilan Umum sebelum diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara.

Putusan kedua adalah perkara nomor 129 K/TUN/2021 antara M. Apendi melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lebak dan M. Kurdi. Dalam perkara ini, M. Apendi mengajukan kasasi terhadap Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) Jakarta Nomor 233/B/2020/PT.TUN.JKT yang membatalkan putusan PTUN Serang Nomor 6/G/2020/PTUN.SRG. Pada tingkat pertama, Majelis Hakim menyatakan bahwa gugatan Penggugat tidak dapat diterima. Namun, pada tingkat banding, Majelis Hakim membatalkan putusan tersebut dan mengabulkan gugatan Penggugat serta membatalkan sertifikat hak milik (SHM) atas tanah yang menjadi objek perkara.

MA menguatkan putusan PT TUN Jakarta. Dalam pertimbangan hukumnya, MA berpendapat bahwa telah terjadi tumpang tindih antara sertifikat objek sengketa dengan SHM Nomor 73/Desa Jalupang Girang (Sekarang Desa Cidahu) milik Penggugat/Termohon Kasasi I. Sertifikat objek sengketa diterbitkan pada tanggal 11 Mei 2011 menindih SHM yang sudah terbit sebelumnya yaitu SHM Nomor 73/Desa Jalupang Girang diterbitkan tanggal 5 September 1997 sebagai pengganti dari SHM Nomor 5/Desa Jalupang Girang atas nama Saleh bin Abdullah yang diterbitkan tanggal 24 November 1980. Dengan demikian, menurut MA, objek sengketa diterbitkan di atas SHM yang sudah ada kurang lebih 31 (tiga puluh satu) tahun sebelumnya.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, MA menyatakan: “Bahwa dengan demikian Tergugat tidak cermat/tidak teliti dalam menerbitkan objek sengketa sehingga menyebabkan terjadinya tumpang tindih sertifikat, dan penerbitan objek sengketa telah bertentangan dengan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas kecermatan, sehingga objek sengketa patut untuk dinyatakan batal. Putusan MA pada tingkat kasasi tersebut dikuatkan kembali melalui putusan PK Nomor 36 PK/TUN/2022.

Putusan ketiga adalah perkara nomor 124 PK/TUN/2021 antara Teja Wowor melawan Kepala Kantor Pertanahan (Kantah) Kota Bandung dan Muhammad Thamrin Parenrengi. Dalam perkara ini, Teja Wowor mengajukan Peninjauan Kembali (PK) terhadap putusan kasasi Mahkamah Agung (MA) Nomor 537 K/TUN/2020 yang menguatkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) Jakarta Nomor 147/B/2020/PT.TUN.JKT.

Perkara ini bermula ketika Muhammad Thamrin Parenrengi mengajukan gugatan pembatalan Sertifikat Hak Milik (SHM) Nomor 04191/Kel. Sukarasa atas nama Teja Wowor (objek sengketa). Menurut Penggugat, Kantah Kota Bandung telah tidak cermat dalam menerbitkan objek sengketa, sebab tanah yang tercatat dalam objek sengketa telah terbit SHM No.1542/Sukarasa atas nama Penggugat (SHM Penggugat). SHM Penggugat terbit tanggal 10 Desember 1985, sedangkan objek sengketa terbit tanggal 18 Desember 2017. Hak kepemilikan tanah pernah disengketakan di pengadilan negeri, dan Penggugat dalam perkara *a quo* dinyatakan menang. Namun, putusan yang memenangkan Penggugat *a quo* tidak gagal dilakukan eksekusi oleh Pengadilan Negeri Bandung karena adanya objek sengketa.

Terhadap gugatan Penggugat, Tergugat II Intervensi mengajukan eksepsi kompetensi absolut. Tergugat II Intervensi berpendapat bahwa pernyataan Penggugat di dalam satu lokasi ada 2 (dua) SHM menunjukkan adanya pembuktian bersifat kepemilikan, dan jika memang terjadi tumpang tindih maka gugatan ini harus diperiksa dan menjadi kewenangan (*absolut competence*) Pengadilan Negeri untuk menentukan siapa pemilik sebenarnya atas bidang tanah. PTUN Bandung mengabulkan eksepsi Tergugat II Intervensi dan memutuskan gugatan Penggugat tidak dapat diterima.

Putusan PTUN Bandung tersebut dibatalkan PT TUN Jakarta, dan MA menguatkan putusan PT TUN Jakarta tersebut. MA berpendapat bahwa sengketa kepemilikan telah diputus dalam perkara Nomor 233 PK/Pdt/2018. Amar putusan tersebut menyatakan bahwa tanah SHM Nomor 1542/Sukarasa adalah milik Drs. Thamrin (Penggugat dalam perkara *a quo*). Selanjutnya, MA berpendapat:

*“Bahwa pada lokasi yang sama Sertipikat Hak Milik Nomor 1542/Kelurahan Sukarasa Gambar Situasi Nomor 9038/1983, tanggal 10-12-1985, Luas 832 meter persegi atas nama Drs. Thamrin (Penggugat), telah diterbitkan terlebih dahulu sebelum diterbitkan Sertipikat Hak Milik Nomor 04191/Kelurahan Sukarasa, tanggal 18-12-2017, Surat Ukur Nomor 00387/2017 Tanggal 18-12-2017, Luas 832 meter persegi atas nama Teja Wowor (Tergugat II Intervensi), sedangkan Sertipikat Hak Milik Nomor 1542/Kelurahan Sukarasa belum pernah dibatalkan. Hal ini membuktikan Tergugat tidak cermat dalam menerbitkan objek sengketa karena tidak meneliti semua keadaan terkait administrasi dan fakta di lapangan, oleh karenanya Tergugat dalam mengeluarkan objek gugatan *a quo* melanggar Asas Kecermatan sebagai salah satu Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.”*

Putusan MA tersebut dikuatkan kembali dalam putusan PK. Dalam pertimbangan hukum putusan PK, MA berpendapat bahwa Sertifikat Hak Milik yang terbit belakangan tumpang tindih lokasinya dengan Sertifikat Hak Milik milik Penggugat yang telah terbit terlebih dahulu. MA juga berpendapat, fakta pemeriksaan di persidangan kedua Sertifikat Hak Milik tersebut berada di posisi yang sama (*overlapping*).

Suara Majelis Hakim PK tidak bulat, karena terdapat perbedaan pendapat (*dissenting opinion*) dari Hakim H. Yosran. Hakim Yosran berpendapat:

*“Bahwa berdasarkan teori mata rantai, proses Peradilan Perdata tentang penentuan hak keperdataan atas tanah dan proses Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara atas tanah (sertipikat hak atas tanah, surat keputusan pemberian hak) merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Oleh karena itu, Putusan Hakim Tata Usaha Negara harus mendukung Putusan Hakim Perdata. Dalam sengketa ini masih terdapat masalah kepemilikan atas tanah a quo. Proses Peradilan Tata Usaha Negara harus menunggu terlebih dahulu sampai adanya putusan perdata yang berkekuatan hukum tetap (lihat kaidah hukum Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 88 K/TUN/1993, tanggal 7 September 1994, Nomor 93 K/TUN/1996, tanggal 24 Februari 1996, dan Nomor 16 K/TUN/200, tanggal 28 Februari 2001, serta Hasil Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara Tahun 2018).”*

Putusan keempat adalah perkara Nomor 144 PK/TUN/2021 antara Wiet Soegito, dkk melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Banyuasin dan Mily dan Nani IR. Wiet Soegito, dkk mengajukan permohonan peninjauan kembali (PK) terhadap putusan Mahkamah Agung (MA) Nomor 214 K/TUN/2020 yang menguatkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) Medan Nomor 281/B/2019/PTTUN.MDN.

Perkara ini bermula ketika Mily dan Nani IR mengajukan gugatan pembatalan terhadap 72 sertifikat hak milik (SHM) atas tanah milik para Tergugat Intervensi (Pemohon PK). Terhadap gugatan Penggugat, Tergugat dan para Tergugat Intervensi mengajukan eksepsi yang pada pokoknya menyatakan bahwa PTUN tidak berwenang memeriksa dan memutus sengketa a quo karena Penggugat mempersoalkan adanya sertifikat ganda di atas tanah yang sama. Menurut para Tergugat Intervensi, ketika yang dipersoalkan adalah sertifikat ganda, maka ada permasalahan kepemilikan hak atas tanah, sehingga yang berwenang memeriksa dan mengadili perkara a quo adalah pengadilan negeri.

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Palembang melalui putusan Nomor 4/G/2019/PTUN.PLG., mengabulkan gugatan penggugat dan menolak eksepsi para Tergugat Intervensi. Putusan PTUN Palembang tersebut dikuatkan oleh PTUN Medan dan MA. Para Tergugat Intervensi tidak puas dengan putusan-putusan tersebut, sehingga mengajukan PK.

MA menolak permohonan PK Pemohon. Dalam pertimbangan hukumnya, MA berpendapat:

*- Bahwa objek sengketa perkara a quo adalah berupa 72 (tujuh puluh dua) Sertipikat Hak Milik (SHM) yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Banyuasin. Objek sengketa tersebut meskipun berkaitan dengan kepemilikan/hak atas tanah yang merupakan titik singgung wewenang peradilan umum (perdata) dan peradilan tata usaha negara, namun dalam hal ini yang diuji oleh Judex Facti adalah terkait dengan aspek wewenang, prosedur,*

*dan substansi penerbitan keputusan tata usaha negara oleh pejabat/badan tata usaha negara karena diterbitkan secara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau tidak, maka Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang secara absolut untuk memeriksa dan mengadili perkaranya. Dengan demikian tidak terdapat kekhilafan dan kekeliruan yang nyata oleh Judex Facti dalam mengambil pertimbangan hukum perkara a quo;*

*- Bahwa penetapan batas-batas sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang selanjutnya dipertegas dalam Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, mengatur mengenai perlunya persetujuan penataan batas yang dituangkan dalam bentuk Berita Acara Penetapan Batas, baik yang ditandatangani oleh penunjuk batas dan pihak-pihak yang berbatasan langsung dengan para pemilik tanah. Namun oleh karena tidak ditemukan fakta di dalam persidangan yang mendukung hal tersebut, maka proses pengukuran dalam penerbitan 72 (tujuh puluh dua) Sertipikat Hak Milik (SHM) objek sengketa telah bertentangan dengan ketentuan-ketentuan di atas, sehingga penerbitan Sertipikat Hak Milik (SHM) yang demikian adalah cacat yuridis, baik prosedur maupun substansi. Dengan demikian tidak terdapat kekhilafan dan kekeliruan yang nyata oleh Judex Facti dalam mengambil pertimbangan hukum perkara a quo;*

*- Bahwa prosedur pengukuran atas Sertipikat Hak Milik (SHM) objek sengketa tidak disaksikan oleh pemilik tanah yang bersempadan dan tidak pula dihadiri oleh pemohon sertipikat. Selain itu, ketika dilakukan pengukuran oleh Juru Ukur dari Kantor Pertanahan Banyuasin tidak diperlihatkan bukti-bukti kepemilikan atas tanah yang diukur dan tidak dibuat berita acara pengukurannya, sehingga bertentangan dengan Pasal 17 sampai dengan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Pasal 19 Ayat (6) dan (7) Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;*

*- Bahwa Sertipikat Hak Milik (SHM) objek sengketa tumpang tindih dengan tanah yang dikuasai secara fisik oleh Penggugat, sehingga dinilai sebagai cacat administrasi sebagaimana dimaksud Pasal 104 dan Pasal 107 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.*

## 2. Upaya Administrasi dalam Sengketa TUN

### Latar Belakang

Dalam mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara, sering terjadi perdebatan: apakah upaya administratif, baik keberatan maupun banding administrasi, merupakan sebuah kewajiban sebelum mengajukan gugatan ke PTUN? Haki, baik tingkat pertama, banding maupun Mahkamah Agung (MA), belum memiliki kesamaan pendapat. Pengaturan upaya administrasi diatur dalam Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Namun, kedua pasal tersebut tidak mengatur dengan tegas, apakah upaya administrasi merupakan kewajiban atau tidak. Peraturan Mahkamah Agung No. 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif pun, tidak memberi penegasan apakah upaya administrasi merupakan kewajiban atau bukan. Perbedaan pendapat dapat dibaca pada putusan-putusan berikut.

### Ringkasan Putusan

Terkait dilema upaya administratif di atas, ditemukan beberapa putusan yang berisi pertimbangan hukum mengenai wajib tidaknya upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara. Putusan pertama adalah putusan Nomor 420 K/TUN/2021 antara Kusnadi Sasmita melawan Kepala Kantor Pertanahan (Kantah) Kota Pontianak dan Mahdi. Dalam perkara tersebut, Pemohon mengajukan kasasi terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) Jakarta Nomor 76/B/2021/PT.TUN JKT yang menguatkan putusan PTUN Pontianak Nomor 21/G/2020/PTUN.PTK.

Dalam pokok perkara, Kusnadi Sasmita mengajukan gugatan pembatalan terhadap Sertifikat Penggantian Nomor. 10505 semula atas nama Onay binti Naya terakhir atas nama Mahdi, S.H., karena penerbitan objek perkara dinilai melanggar AUPB. PTUN Pontianak memutuskan dan menyatakan gugatan Penggugat 'tidak dapat diterima' dengan pertimbangan bahwa upaya administrasi yang diajukan Penggugat telah melewati jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 77 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Majelis Hakim pada PTUN Pontianak berpendapat, dengan tidak diajukannya keberatan dalam tenggang waktu yang ditentukan, maka dapat dimaknai bahwa Penggugat telah menerima/menyetujui apa yang termuat dalam surat keputusan objek sengketa a quo, sehingga tidak ada kepentingan Penggugat yang dirugikan. Putusan PTUN Pontianak tersebut selanjutnya dikuatkan pada tingkat banding di PT TUN Jakarta.

Penggugat keberatan dengan putusan *judex factie* di atas, kemudian mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA). MA mengabulkan permohonan kasasi Pemohon. Dalam pertimbangan hukumnya, MA berpendapat bahwa **Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 UUAP**

**tidak bersifat imperatif** karena tidak mengatur secara eksplisit bagi masyarakat yang tidak menerima keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan “diharuskan” mengajukan upaya keberatan dan/atau banding administrasi. Menurut MA, pasal-pasal tersebut hanya bersifat suatu kebolehan, karena adanya kesempatan yang diberikan kepada masyarakat untuk dapat mengajukan keberatan dan/atau banding administrasi. MA berpendapat: *“Dengan demikian kualitas norma tersebut bukan sebagai “keajiban” yang bersifat memaksa, akan tetapi merupakan suatu kesempatan yang diberikan undang-undang kepada masyarakat yang implementasinya tentu tergantung pada kemauan dan kebendak masyarakat yang bersangkutan.”*

MA juga berpendapat bahwa Pasal 2 ayat (1) Perma Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, juga tidak menyatakan secara eksplisit adanya “keharusan” pengajuan upaya administrasi sebelum pengajuan gugatan ke PTUN. Majelis Hakim yang terdiri dari Dr. H. Yulius. S.H., M.H., Dr. H. Yodi Martono Wahyunadi, S.H., M.H., dan Dr. H. Yosran S.H., M.Hum., berpendapat:

*“Hakim Tata Usaha Negara hendaklah bersikap arif dan bijaksana, dengan melihat secara utuh, objektif dan proporsional agar tidak menghilangkan hak gugat warga masyarakat sebagai hak asasi untuk memperjuangkan hak konstitusionalnya melalui pengadilan dalam bingkai negara hukum Pancasila, apalagi adanya kedudukan yang tidak setara antara Penggugat dan Tergugat sebagaimana yang dijamin secara tegas oleh hukum dasar negara Indonesia pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 I ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 17 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Hal ini sesuai pula dengan komitmen Hakim Agung Tata Usaha Negara yang lebih mengutamakan keadilan substantif dari pada keadilan formal.”*

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, MA berpendapat, bahwa dalam kasus pembatalan sertifikat hak atas tanah, keterlambatan mengajukan upaya keberatan tidak serta merta dapat menghilangkan hak gugat penggugat, karena pada kenyataannya sampai saat ini, Badan Pertanahan Nasional (BPN) belum menciptakan aturan khusus upaya administrasi dibidang pertanahan sebagai tindak lanjut ketentuan upaya administrasi pada UUAP.

Menurut Majelis Hakim Kasasi, keterlambatan upaya administrasi dari Pemohon Kasasi/Penggugat dan sikap diam dari Termohon Kasasi/Tergugat sama-sama dinilai sebagai suatu pelanggaran hukum administrasi negara, akan tetapi tidak bersifat esensial, sehingga tidak dapat dijadikan alasan untuk menegasikan hak asasi Pemohon Kasasi/Penggugat mengajukan gugatan *a quo*.

Pertimbangan hukum persis seperti di atas diberikan juga oleh MA dalam perkara Nomor 445 K/TUN/2021 dan 336 K/TUN/2021. Dalam perkara lain, bahkan jangka waktu



upaya administrasi yang hanya 21 hari kerja, dapat diperpanjang sepanjang jangka waktu 90 hari untuk mengajukan gugatan ke PTUN belum berakhir. Hal ini dipertimbangkan MA dalam putusan Nomor 385 K/TUN/2021 antara PT Padang Mulia melawan Bupati Barito Timur dan PT Anugerah Kreasi Karya. Dalam pertimbangan hukumnya perkara tersebut, Majelis Hakim berpendapat:

*“... maka pengajuan Keberatan dilakukan oleh Penggugat telah memasuki 36 (tiga puluh enam) hari kerja. Namun demikian menurut Majelis Hakim pembatasan waktu 21 untuk mengajukan upaya administratif adalah dirasakan sangat pendek dengan konsekuensi mengencilnya atau hilangnya akses pihak yang berkepentingan terhadap penyelesaian yudisial, karena tenggang waktu yang diberikan undang-undang untuk mengajukan gugatan ke badan peradilan tata usaha negara adalah 90 hari sejak diketabui atau diumumkan Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa. Agar penyelenggaraan fungsi peradilan sebagai badan penyelesaian sengketa yang dapat memberikan akses terhadap pengadilan dan keadilan maka pengajuan upaya administratif masih dapat dilakukan selama tenggang waktu untuk mengajukan gugatan masih ada.”*

Namun demikian, Majelis Hakim dalam perkara Nomor 28 PK/TUN/2022 antara Ni Made Aryawati melawan Kepala Kantah Sumbawa Barat, tidak sependapat dengan pertimbangan hukum pada putusan-putusan di atas. Dalam perkara ini, Majelis Hakim yang terdiri atas Prof. Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum., Dr. H. Yodi Martono Wahyunadi, S.H., M.H., dan Dr. H.Yulius, S.H., M.H., menolak permohonan kasasi Pemohon karena belum mengajukan upaya hukum administratif. Majelis Hakim berpendapat:

*“Menimbang, bahwa oleh karena Penggugat dalam tenggang waktu setelah mengetahui objek sengketa a quo pada tanggal 30 Juli 2019 sampai gugatan didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram pada tanggal 19 September 2019 belum menempuh upaya administrasi sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung a quo menyebutkan pengadilan berwenang, menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administrasi maka gugatan Penggugat patut untuk dinyatakan tidak diterima.”*

Putusan Terkait

- 420 K/TUN/2021 jo. 76/B/2021/PT.TUN JKT jo. 21/G/2020/PTUN.PTK.
- 445 K/TUN/2021
- 336 K/TUN/2021
- 28 PK/TUN/2022

### **3. Penerbitan Sertifikat Berdasarkan Putusan Pengadilan**

#### **Kaidah Hukum**

Dalam hal terdapat dua putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yang menjadi dasar penerbitan sertifikat hak atas tanah, namun kedua putusan tersebut saling bertentangan, maka sebagai wujud perlindungan hukum bagi Pembeli tanah yang beritikad baik, Badan Pertanahan Nasional cukup mendasarkan pengambilan keputusan berdasarkan putusan yang pertama kali diterbitkan.

#### **Pokok Perkara**

Permohonan kasasi dalam perkara ini diajukan oleh Josephin Theodora Juniar Boboy (Pemohon) melawan Nancy Yappy dan Christine Tansah (Para Termohon) dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Kupang (Turut Termohon). Pemohon mengajukan kasasi terhadap putusan PT TUN Surabaya Nomor 108/B/2021/PT.TUN.SBY yang menguatkan putusan PTUN Kupang Nomor 37/G/2020/PTUN.KPG. PTUN Kupang sebelumnya membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berupa Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Kupang Nomor 24/SK-53.71.MP.01.03/V/2020 tertanggal 27 Mei 2020 tentang Pembatalan Sertifikat Hak Milik Nomor 5650/Oesapa/2015, Atas Nama Nancy Yappy dan Christine Tansah (objek sengketa).

Perkara ini bermula ketika Nancy Yappy dan Christine Tansah (Para Termohon Kasasi) mengajukan gugatan pembatalan terhadap objek sengketa. Menurut Para Penggugat, SHM No. 5650/Oesapa/2015 yang dibatalkan melalui objek sengketa, diterbitkan berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Kupang No. 92/Pdt/G/2001/PN-Kpg, jo. Putusan Pengadilan Tinggi Kupang No. 69/PDT/2003/PTK yang telah berkekuatan hukum tetap. Kedua putusan tersebut juga membatalkan SHM No. 3643/Kelurahan Oesapa Atas Nama Sdr. Silvester Khanistan dan SHM No. 3644/Kelurahan Oesapa Atas Nama Nikodemus Biting Berek.

Menurut Penggugat, walaupun SHM No. 5650/Oesapa/2015 diterbitkan sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, pihak yang merasa dirugikan tetap saja tidak menerima, kemudian mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Kupang agar penerbitan SHM No. 5650/Oesapa/2015 dibatalkan. Namun, gugatan pembatalan sertifikat yang diajukan Silvester Kanistan tersebut dinyatakan ditolak oleh Majelis Hakim tingkat pertama sampai kasasi, berdasarkan putusan No. 28/G/2017/PTUN-KPG, jo. Putusan No. 88/B/2018/PT.TUN.SBY, jo. Putusan Mahkamah Agung 618 K/TUN/2018.

Pada Tahun 2018, tanah yang menjadi objek SHM No. 5650/Oesapa/2015, kembali digugat di Pengadilan Negeri Kupang dengan nomor perkara 16/Pdt.G/2018/PN.Kpg antara Joseph Boboy melawan Jenny Un. Dalam perkara 16/Pdt.G/2018/PN.Kpg tersebut, gugatan Joseph Boboy dikabulkan, dan Majelis Hakim menyatakan semua bentuk peralihan hak atas

tanah yang dilakukan oleh Joseph Johanis Un (alm) atau ayah Tergugat berdasarkan Surat Perjanjian Pelepasan Hak tanpa Nomor, tanggal 23 Juli 1984 antara Habel Boboy (alm) sebagai Pihak penjual dengan Joseph Johanis Un (alm) sebagai Pihak Pembeli, kepada siapapun harus dinyatakan tidak sah dan harus dinyatakan batal demi hukum. Putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap.

Berdasarkan putusan No. 16/Pdt.G/2018/PN.Kpg di atas, Kantor Pertanahan Kota Kupang menerbitkan objek sengketa. Sebagai informasi, Nancy Yappy dan Christine Tansah (Para Termohon Kasasi dalam perkara a quo) memperoleh tanah SHM No. 5650/Oesapa/2015 berdasarkan jual beli dengan Erwin Tanoni.

## **Pertimbangan MA**

Mahkamah Agung (MA) menolak permohonan kasasi Pemohon. Dalam pertimbangan hukumnya, MA berpendapat bahwa putusan *Judex Facti* sudah benar dan tidak terdapat kesalahan dalam penerapan hukum, dengan pertimbangan sebagai berikut:

- Bahwa terkait kepemilikan tanah yang di atasnya telah terbit objek sengketa terdapat 2 (dua) putusan yang saling bertentangan, yakni:
  1. Putusan Pengadilan Negeri Kupang Nomor 92/Pdt.G/2001/PN.Kpg yang telah dikuatkan dengan Putusan Pengadilan Tinggi Kupang Nomor 69/PDT/2003/PTK yang telah berkekuatan hukum tetap dan dilakukan eksekusi sebagai dasar terbitnya Sertifikat Hak Milik Nomor 5650/Oesapa/2015; dan
  2. Putusan Pengadilan Negeri Kupang Nomor 16/Pdt.G/2018/PN.KPG sebagai dasar terbitnya objek sengketa berupa pembatalan Sertifikat Hak Milik Nomor 5650/Oesapa/2015;
- Bahwa dengan terdapatnya dua putusan yang saling bertentangan tersebut, maka sebagaimana ketentuan Pasal 58 dan Pasal 59 Peraturan Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016, maka Putusan Pengadilan Negeri Kupang Nomor 16/Pdt.G/2018/PN.KPG tidak dapat dijadikan dasar penerbitan objek sengketa;
- Bahwa berdasarkan hal-hal di atas dan sebagai wujud perlindungan hukum bagi Pembeli tanah yang beritikad baik (*in casu* Para Penggugat/Para Termohon Kasasi), maka permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi beralasan hukum untuk ditolak.

### Putusan Terkait

- Putusan Nomor 37/G/2020/PTUN.KPG.
- Putusan Nomor 108/B/2021/PT.TUN.SBY
- Putusan Nomor 92/Pdt/G/2001/PN-Kpg

- Putusan Nomor 69/PDT/2003/PTK
- Putusan Nomor 28/G/2017/PTUN-KPG
- Putusan Nomor 88/B/2018/PTUN.SBY
- Putusan Nomor 618 K/TUN/2018.
- Putusan Nomor 16/Pdt.G/2018/PN.KPG

# Pelaksanaan *Intensive Course* Hak Asasi Manusia Bagi Hakim Indonesia Oleh *Norwegian Center of Human Rights* (NCHR), University of Oslo

Oleh: M. Tanziel Aziezi

Pada tanggal 13-17 Februari 2023, *Norwegian Center of Human Rights* (NCHR) bekerja sama dengan Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP) menyelenggarakan *intensive course* tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Pelatihan ini diikuti oleh Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Keadilan (Balitbangdiklatkumdil) Mahkamah Agung RI, delegasi Pusat Pendidikan dan Pelatihan (Pusdiklat) Teknis Mahkamah Agung RI, delegasi LeIP, beserta 13 orang hakim pengadilan tingkat pertama sebagai peserta. Pelatihan yang dilaksanakan di Fakultas Hukum University of Oslo ini merupakan salah satu bentuk kerja sama Mahkamah Agung RI dengan Fakultas Hukum University of Oslo dalam rangka peningkatan kapasitas aparatur pengadilan Indonesia dalam bidang HAM, dan merupakan pelatihan lanjutan. Sebelumnya, LeIP dengan dukungan penuh Kedutaan Besar Kerajaan Norwegia di Jakarta, telah menyelenggarakan kegiatan yang sama pada tahun 2020 dan 2021, serta pada tahun 2022 yang didukung penuh oleh NCHR.

Para peserta mendapatkan beragam materi HAM selama pelatihan lima hari di Oslo. Mereka belajar tentang peran pengadilan dalam melindungi HAM, serta *Investigative interviewing* dan prinsip penggunaan bukti. Isu tematik mengenai HAM juga turut dibahas, antara lain: kebebasan berekspresi, kebebasan beragama dan berkeyakinan, penghinaan dan ujaran kebencian, serta *Strategic Litigation Against Public Participation* (SLAPP). Peserta pelatihan juga mendapat pelajaran terkait prinsip non-diskriminasi.

Materi-materi pelatihan yang diberikan, ditentukan berdasarkan hasil diskusi NCHR dan LeIP dengan memperhatikan isu-isu hukum yang masih banyak diperbincangkan di Indonesia. Selain kegiatan di kelas, rangkaian pelatihan ini juga diisi dengan kunjungan ke *District Court of Oslo* dan *Norwegian National Human Rights Institution* untuk memberikan pengalaman, pengetahuan, dan perspektif baru mengenai pelaksanaan tugas Hakim di pengadilan serta upaya penegakan HAM di Norwegia.

Para pengajar dalam pelatihan tersebut merupakan ahli yang kompeten di bidangnya, antara lain: Matthew Saul, Inland Norway University of Applied Sciences, yang memberikan

materi “Peran Pengadilan Dalam Melindungi HAM”, Asbjørn Rachlew, pengajar di *Norwegian Police University College* dan peneliti NCHR, yang merupakan ahli *Investigative Interviewing*. Hadir juga sebagai pengajar, Inge Marie Sunde, seorang pengajar di *Norwegian Police University College*, yang menjelaskan materi “pengelolaan bukti elektronik”, dan Paul Wragg, pengajar di Leeds University, dan Hadi Lile, Associate Professor di University of Oslo, untuk materi terkait hak atas kebebasan beragama berekspresi, dan *Anti-SLAPP*, serta Anne Hellum dari Fakultas Hukum University of Oslo menyampaikan materi tentang prinsip non-diskriminasi.

Para Peneliti LeIP terlibat memberikan materi mengenai peran pengadilan dan hakim dalam perlindungan HAM, *fair trial*, dan prinsip non-diskriminasi, yang disampaikan Muhammad Tanzil Aziezi (terkait). Peneliti LeIP lain, Liza Fariyah dan Raynov Tumorang Pamintori, ikut menjelaskan materi *Anti-SLAPP*, dan materi hak atas kebebasan beragama dan berekspresi. Keterlibatan para peneliti LeIP ditujukan untuk memberikan konteks dan menggambarkan hubungan materi-materi yang disampaikan oleh pengajar dari Norwegia dengan hukum Indonesia, sehingga materi-materi tersebut diharapkan terasa lebih kontekstual bagi pelaksanaan tugas para peserta.

Dalam pelatihan itu, peserta mendapat pengetahuan dan informasi bahwa pengadilan-pengadilan Norwegia secara umum sudah dan selalu berupaya untuk menerapkan prinsip-prinsip HAM dalam melaksanakan tugasnya. Pengadilan di Norwegia sangat terbantu dengan putusan-putusan *European Court of Human Rights* (ECtHR) yang merumuskan kaidah-kaidah hukum terkait penegakkan HAM di negara-negara Uni Eropa, yang menjadi salah satu rujukan utama dalam memutus perkara. Walaupun terdapat perkara-perkara yang menimbulkan perdebatan terkait penegakkan prinsip-prinsip HAM, seperti dalam kasus pembunuhan massal oleh Anders Behring Breivik terhadap 77 orang warga negara Norwegia dengan meledakkan bom di distrik pemerintah Oslo dan melakukan penembakkan massal di sebuah kamp musim panas untuk aktivis-aktivis pemuda sayap kiri di Pulau Utøya, namun lembaga penegak hukum dan pengadilan di Norwegia tetap berhasil menegakkan prinsip-prinsip HAM dengan tetap memperhatikan pemenuhan hak-hak para korban. Hal ini menjadi pelajaran penting bagi para peserta dan delegasi bahwa pengadilan perlu untuk selalu berupaya menegakkan prinsip-prinsip HAM, baik terhadap pelaku, maupun korban, walaupun di tengah kondisi-kondisi yang sulit untuk menegakkan prinsip-prinsip HAM.

Dari kegiatan pelatihan ini, pihak Balitbangdiklatkumdil Mahkamah Agung RI sempat menyampaikan keinginannya untuk dapat menduplikasi pelatihan dengan materi serupa ke Indonesia dan meminta kesediaan NCHR untuk bekerja sama dalam penyediaan pemateri untuk beberapa isu. Pihak Balitbangdiklatkumdil Mahkamah Agung RI juga menyatakan akan mengikutsertakan seluruh peserta dalam *intensive course* di Oslo ini sebagai pengajar/fasilitator dalam pelatihan HAM serupa di Indonesia tersebut. Hal ini dilakukan guna menguji dan menjaga *sustainability* peserta pelatihan ini dan memperluas pengetahuan terkait materi-materi HAM dalam pelatihan ini bagi hakim-hakim Indonesia lainnya. Adapun para delegasi dan

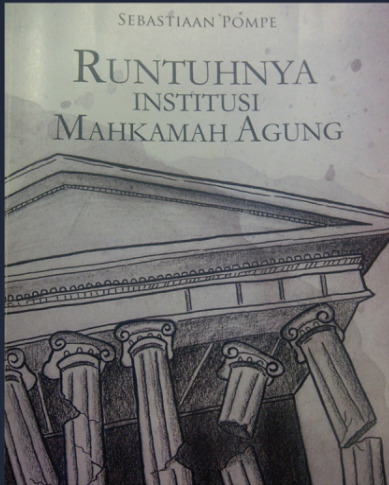
peserta pelatihan ini antara lain:

1. Bambang Hery Mulyono, S.H., M.H., *Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Keadilan (Balitbangdiklatkumdil) Mahkamah Agung RI*;
2. Syamsul Arief, S.H., M.H., *Kepala Pusat Pendidikan dan Pelatihan Teknis Peradilan Mahkamah Agung RI*;
3. Dr. Sriti Hesti Astiti, S.H., M.H., *Hakim Yustisial/Pengajar pada Balitbangdiklatkumdil Mahkamah Agung RI*;
4. Taufikurrahman, A.Md., *Kepala Sub Bidang Program dan Kerjasama Pusat Pendidikan dan Pelatihan Teknis Peradilan*;
5. I Ketut Darpawan, S.H., M.H., *Ketua Pengadilan Negeri Dompu (dulu Ketua Pengadilan Negeri Pasangkayu saat pelatihan)*;
6. Tjokorda Putra Budi Pastima, S.H., M.H., *Hakim Pengadilan Negeri Denpasar (dulu Ketua Pengadilan Negeri Larantuka saat pelatihan)*;
7. Subronto, S.H., M.H., *Wakil Ketua Pengadilan Bondowoso*
8. Guntoro Eka Sekti, S.H., M.H., *Ketua Pengadilan Negeri Kayu Agung (dulu Wakil Ketua Pengadilan Negeri Pematang saat pelatihan)*;
9. Saut Erwin Hartono A. Munthe, S.H., M.H., *Hakim Pengadilan Negeri Bale Bandung*
10. Dwi Novita Purbasari, S.H., *Hakim Pengadilan Negeri Rangkasbitung*
11. Shinta Nike Ayudia, S.H., M.Kn., *Hakim Pengadilan Negeri Koba*
12. Fitriani, S.H., M.H., *Hakim Pengadilan Lhokseumawe*
13. Mahendra Adhi Purwanta, S.H., M.H., *Hakim Pengadilan Negeri Boyolali*
14. Bob Sadiwijaya, S.H., M.H., *Hakim Pengadilan Negeri Rantau Prapat*
15. Horasman Boris Ivan, S.H., *Hakim Yustisial pada Badan Pengawasan Mahkamah Agung RI*
16. Dodik Setyo Wijayanto, S.H., *Asisten Hakim Agung Mahkamah Agung RI*
17. Rizal Firmansyah, S.H., M.H., *Asisten Hakim Agung Mahkamah Agung RI*
18. Liza Fariyah, S.H., *Peneliti LeIP*
19. Muhammad Tanziel Aziezi, S.H., *Peneliti LeIP*
20. Raynov Tumorang Pamintori Gultom, S.H., *Peneliti LeIP*

## info buku

### *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*

Sebastian Pompe



Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) menerbitkan buku "Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung" yang ditulis oleh Sebastian Pompe. Buku ini merupakan terjemahan disertasi Pompe dengan judul "The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse".

*Melalui analisis Pompe, kita bisa mulai memahami mengapa reformasi hukum berjalan sedemikian alot sejak 1998, bahkan kita bisa mengamati beberapa implikasi bagi strategi-strategi reformasi itu (Daniel S. Lev)*

**Harga buku : Rp. 250.000**

(Untuk pembelian langsung diskon 25%)

Untuk pemesanan hubungi : Kantor LeIP (021-83791616) Alfeus (081237215638) atau datang ke kantor LeIP Alamat : Puri Imperium Office Plaza. Unit G1A Jakarta Pusat

## koleksi dictum

Dictum diterbitkan sebagai alat kontrol publik atas putusan-putusan pengadilan dan untuk memperkaya perkembangan serta diriskus ilmu hukum secara umum. Redaksi menerima naskah kajian atas putusan pengadilan yang belum pernah diterbitkan media lain

Dictum dapat diunduh di  
[www.indekshukum.org](http://www.indekshukum.org)

