



KAJIAN HUKUM

e-issn: 2527 - 5690

JURNAL KAJIAN HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS JANABADRA

Journal homepage:

<http://e-journal.janabadra.ac.id/index.php/KH>

**PENYELESAIAN SENGKETA ANTAR BADAN ATAU PEJABAT TATA USAHA
NEGARA DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

A'an Efendi¹, Totok Sudaryanto²
Email : efendihukum@gmail.com

ABSTRACT

Based on administrative court act, the administrative court is only authorized to hear administrative dispute between individuals or private legal entities against government bodies or official not covering administrative disputes between government bodies or official. Settlement of disputes between agencies or government officials carried out internally with a tierred pattern that ends with the President's decision. Three reasons for the basis of the idea of providing administrative court competencies to try disputes between government agencies or officials. First, the case law of administrative court in administrative cases between government agencies or officials. Second, the philosophy of the existence of judicial power as in institution to resolve dispute that occur within a state. Third, the right of public to know the process of government management and public decision making, including in the event of a dispute and how to resolve it. This public right is based on the principle of openness and the government works in a public space according to public law. Settlement the disputes in the administrative court with the principle of open trial to the public is a manifestation of the principle of openness. The administrative court of Thailand with the competence to resolve administrative dispute between government agencies or officials can be reference for the reform of Indonesia adminsitative court competencies in the future.

Keywords: *dispute, government agency or official, administrative court*

¹ Fakultas Hukum Universitas Jember

² Fakultas Hukum Universitas Jember

A. PENDAHULUAN

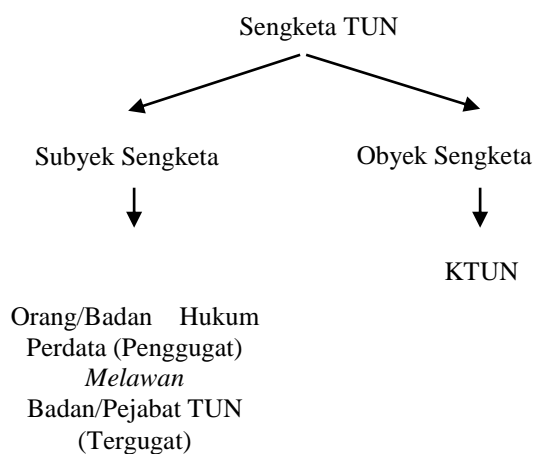
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara RI Tahun 1986 Nomor 77 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3344) telah diubah dua kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 35 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4380) dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 160 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5079) yang untuk seterusnya ketiganya disebut UU PERATUN. Perubahan dua kali tersebut tidak mengubah kompetensi absolut dari Pengadilan Tata Usaha Negara yang untuk seterusnya disebut PTUN yaitu mengadili sengketa tata usaha negara yang untuk seterusnya disebut sengketa TUN.

Makna sengketa TUN yang menjadi kompetensi absolut dari PTUN tersebut diatur pada ketentuan Pasal 1 angka 4 UU PERATUN yang menetapkan

sebagai berikut:

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.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 UU PERATUN tersebut sengketa TUN yang merupakan kompetensi absolut dari PTUN dapat digambarkan dalam skema dibawah ini:



Subjek sengketa TUN adalah orang atau badan hukum perdata sebagai penggugat dan Badan atau Pejabat TUN berposisi sebagai tergugat. Kedudukan para pihak dalam sengketa TUN ini tidak dibalik karena berdasarkan UU PERATUN satu-satunya yang dapat

menjadi sebab timbulnya sengketa TUN adalah KTUN dan yang dapat mengeluarkan KTUN hanya Badan atau Pejabat TUN.³ KTUN adalah satu-satunya objek sengketa di PTUN.

KTUN yang dikeluarkan Badan atau Pejabat TUN sebenarnya tidak hanya dapat merugikan kepentingan orang atau badan hukum perdata tetapi juga termasuk kepentingan Badan atau Pejabat TUN lainnya. Namun demikian, Badan atau Pejabat TUN yang dirugikan kepentingannya oleh KTUN dari Badan atau Pejabat TUN lain itu tidak dapat mengajukan gugatan sengketa TUN di PTUN karena UU PERATUN telah menetapkan bahwa kompetensi absolut PTUN hanya mengadili sengketa TUN antara orang atau badan hukum perdata melawan Badan atau Pejabat TUN.

Menurut Sjahran Basah, sengketa TUN itu sendiri meliputi dua macam sengketa yaitu sengketa TUN intern dan sengketa TUN ektern. Sengketa TUN intern adalah sengketa yang para pihaknya sama-sama Badan atau Pejabat TUN baik itu dalam satu instansi atau antar instansi sedangkan sengketa TUN ektern adalah sengketa yang melibatkan Badan atau

Pejabat TUN dengan rakyat.⁴ Berdasarkan UU PERATUN hanya jenis sengketa TUN kedua yang menjadi kewenangan PTUN untuk mengadilinya. Pertanyaan yang muncul adalah bagaimanakah penyelesaian sengketa antar Badan atau Pejabat TUN jika sengketa itu terjadi?

Pertanyaan tersebut mendapatkan jawaban dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 292 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5601) yang untuk seterusnya disebut UU ADPEM yang menetapkan sebagai berikut:

- (1) Badan atau Pejabat Pemerintahan mencegah terjadinya Sengketa Kewenangan dalam penggunaan kewenangan.
- (2) Dalam hal terjadi Sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan, kewenangan penyelesaian Sengketa Kewenangan berada pada antar atasan Pejabat Pemerintahan yang bersengketa melalui koordinasi untuk menghasilkan kesepakatan, kecuali

³ Pasal 1 angka 3 UU PERATUN.

⁴ Sjahran Basah. 1997. Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung, hlm. 123.

ditentukan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (3) Dalam hal penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menghasilkan kesepakatan maka kesepakatan tersebut mengikat para pihak yang bersengketa sepanjang tidak merugikan keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup.
- (4) Dalam hal penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghasilkan kesepakatan, penyelesaian Sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan pada tingkat terakhir diputuskan oleh Presiden.

Dengan demikian, penyelesaian sengketa antar Badan atau Pejabat TUN diselesaikan secara internal dengan pola berjenjang yang berakhir pada Presiden. Pertanyaan lagi apakah seandainya para pihak tetap tidak puas dengan mekanisme penyelesaian internal tersebut dapat mengajukan gugatan di PTUN? Ini adalah inti masalah yang ingin dijawab penelitian ini dengan mengajukan rumusan masalah sentral: Apakah PTUN berwenang mengadili sengketa TUN antar Badan atau Pejabat TUN? Rumusan masalah sentral

tersebut kemudian dibagi menjadi tiga sub rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah yang menjadi dasar kewenangan PTUN untuk mengadili sengketa antar Badan atau Pejabat TUN?
2. Bagaimanakah yurisprudensi PTUN terkait kewenangan PTUN dalam mengadili mengadili sengketa antar Badan atau Pejabat TUN?
3. Bagaimanakah penyelesaian sengketa antar Badan atau Pejabat TUN di PTUN Thailand?

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian doktrinal yaitu penelitian yang tujuannya untuk sistematisasi, memperbaiki, dan mengklarifikasi hukum pada topik tertentu dengan melakukan analisis sumber primer dan sumber sekunder.⁵ Penelitian ini bertujuan untuk sistematisasi, memperbaiki, dan mengklarifikasi hukum tentang penyelesaian sengketa antar Badan atau Pejabat TUN di PTUN. Bahan hukum primer yang menjadi sumber analisis penelitian ini meliputi bahan hukum primer yang berkarakter *mandatory authority*⁶

⁵ Mike McConville dan Wing Hong Chui. 2007. *Research Methods for Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh, hlm. 4.

⁶ Suzanne E. Rowe. 2000. *Legal Research, Legal Writing, and Legal Analysis: Putting Law School into Practice*, 29 *Stetson Law Review* 1193, hlm.3.

yaitu UU PERATUN dan UU ADPEM serta putusan PTUN dan yang sifatnya *persuasive authority*⁷ yaitu undang-undang terkait dengan penyelesaian sengketa antar Badan atau Pejabat TUN di PTUN Thailand yang menjadi bahan perbandingan. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang tidak memiliki *authority* tetapi mendiskusikan atau menganalisis doktrin-doktrin hukum⁸ atau dengan kata lain bahan yang mengulas bahan hukum primer⁹ yang dalam penelitian ini meliputi buku teks, artikel jurnal dan makalah yang relevan dengan topik penelitian.

Pendekatan yang digunakan terdiri atas pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan perbandingan. Pendekatan perundang-undangan untuk menganalisis UU PERATUN dan UU ADPEM, pendekatan kasus menganalisis putusan-putusan PTUN terkait penyelesaian sengketa antar Badan atau Pejabat TUN di PTUN, sedangkan pendekatan perbandingan dengan

melakukan studi perbandingan dengan UU PERATUN Thailand. Pemilihan Thailand berdasarkan pertimbangan sistem hukum Indonesia dan Thailand sama-sama Eropa Kontinental dan Thailand memiliki PTUN yang kompetensinya mengadili sengketa TUN antara badan atau pejabat pemerintah dengan rakyat atau antar badan atau pejabat pemerintah. Pertimbangan lain berupa alasan teknis yaitu kemudahan mendapatkan bahkan hukum Thailand dari internet.

C. PEMBAHASAN

1. Dasar Kewenangan PTUN Mengadili Sengketa Antar Badan atau Pejabat TUN

Sengketa menjadi bagian tidak terpisahkan dari kehidupan kelompok betapapun kehadirannya telah diupayakan untuk dicegah. Sengketa setiap saat dapat muncul tidak terkecuali dalam hubungan antara satu Badan atau Pejabat TUN dengan Badan atau Pejabat TUN lainnya sebagai akibat dari pelaksanaan wewenang. Oleh sebab itu, harus ada perangkat hukum yang memadai untuk menyelesaikannya.

Hukum yang berlaku saat ini untuk menyelesaikan sengketa antar

⁷ *Ibid.*

⁸ Morris L. Cohen and Kent C. Olson. 1992. *Legal Research*, West Publishing Co, St. Paul, Minn, hlm. 6.

⁹ Bruce Bott and Ruth Talbot-Stokes. 2000. *Effective Legal Research*, 4th Edition, LexisNexis Butterworths, Australia, hlm. 113.

Badan atau Pejabat TUN adalah UU ADPEM di mana pada Pasal 16 diatur bahwa penyelesaian sengketa antar Badan atau Pejabat TUN dilakukan dengan pola berjenjang dalam internal pemerintahan yang berakhir pada putusan Presiden. Bertitik tolak dari UU ADPEM yang dikuatkan UU PERATUN, PTUN tidak memiliki kompetensi menyelesaikan sengketa antar Badan atau Pejabat TUN seandainya mereka tidak puas atas putusan Presiden tersebut.

Namun demikian, dalam perkembangan praktik di PTUN telah berkembang penemuan hukum yang menyatakan bahwa jika objek gugatan adalah KTUN yang sifatnya mempertahankan hak keperdataan dari badan hukum publik yang dirugikan haknya itu, Pejabat TUN yang bertindak sebagai fungsionaris badan hukum publik yang bersangkutan dapat mengajukan gugatan kepada tergugat Badan atau Pejabat TUN penerbit KTUN yang merugikan hak keperdataan tersebut.¹⁰ Jadi, memungkinkan Badan atau Pejabat

TUN menggugat Badan atau Pejabat TUN lainnya dalam kasus perdata yang sifatnya unik tersebut. Hal ini merupakan perkembangan hukum yang berasal dari penemuan hukum menyangkut kepentingan hak keperdataan yang harus dipertahankan oleh badan hukum publik.¹¹

Berdasarkan Buku Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Dalam Empat Lingkungan Peradilan, Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung menyebutkan bahwa Pejabat TUN dapat menjadi penggugat bertindak mewakili instansi Pejabat TUN tersebut dalam mempermasalahkan prosedur penerbitan Keputusan TUN yang ditujukan kepada instansi pemerintah yang bersangkutan.¹² Buku Pedoman ini memberikan contoh, misalnya Badan atau Pejabat TUN menggugat KTUN tentang pencabutan Surat Ijin Penghunian (SIP) yang ditempati instansi pemerintah, mengajukan

¹⁰ Paulus Effendi Lotulung. 2013. *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta, hlm. 167.

¹¹ *Ibid.*

¹² Mahkamah Agung. 2009. *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Dalam Empat Lingkungan Peradilan*, Buku II Edisi 2007, Mahkamah Agung RI, Jakarta, hlm. 824.

gugatan terhadap KTUN yang berisi perintah bongkar bangunan milik instansi pemerintah, mengajukan gugatan terhadap pembatalan sertifikat tanah milik instansi pemerintah, dan sebagainya.¹³

Selain berdasarkan yurisprudensi PTUN, dasar kewenangan PTUN mengadili sengketa antar Badan atau Pejabat TUN dapat ditelusuri dari filosofi mengapa di setiap negara terdapat beberapa lembaga negara dengan fungsi yang berbeda-beda. Meskipun berbeda-beda karena perbedaan sistem hukum tetapi di tiap negara-negara paling tidak sedikitnya terdapat lembaga dengan kekuasaan yang berbeda yaitu membuat undang-undang, melaksanakan undang-undang, dan menginterpretasi undang. ¹⁴ Secara umum kekuasaan pertama disebut legislatif, kedua eksekutif, dan yang terakhir yudisial atau peradilan.

Peradilan adalah lembaga yang memiliki kekuasaan membuat keputusan yang mengikat dan dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan

menerapkan hukum umum yang dibuat oleh legislatif terhadap sengketa yang dibawa dihadapannya.¹⁵ Penyelesaian sengketa itu sendiri tidak hanya dilaksanakan oleh peradilan tetapi juga oleh pemerintah atau eksekutif untuk sengketa yang terjadi di lingkungan mereka sendiri. Hal ini merupakan suatu kelaziman hukum. Namun demikian, ketentuan yang seperti itu tidak dapat menutup pintu peradilan untuk menyelesaikannya jika para pihak yang bersengketa tidak puas atas putusan penyelesaian sengketanya. Undang-undang tidak dapat menghalangi peradilan untuk menyelesaikan sengketa antar badan atau pejabat pemerintahan. Mengapa demikian? Karena fungsi hakiki dari lembaga peradilan memang untuk menyelesaikan sengketa sementara pemerintah adalah pelaksana undang-undang yang dibuat legislatif bukan lembaga penyelesaian sengketa yang sesungguhnya.

Sengketa yang terjadi dalam kehidupan bersama dalam suatu negara dapat berupa sengketa individu dengan individu, negara bersengketa dengan

¹³ *Ibid.*

¹⁴ George Whitecross Paton. 1953. *A Text-Book of Jurisprudence*, Second Edition, The Clarendon Press, Oxford, hlm. 262.

¹⁵ *Ibid.*

individu, sengketa antar organ negara, maupun sengketa yang melibatkan antar badan atau pejabat pemerintahan. Sengketa-sengketa itu diselesaikan oleh peradilan yang berbeda-beda diukur dari subjek atau objek sengketanya. Sengketa hukum privat diselesaikan peradilan umum, sengketa hukum publik antara organ negara diadili Mahkamah Konstitusi, dan sengketa hukum publik antara rakyat dengan badan atau pejabat pemerintahan diputuskan oleh PTUN dan seharusnya termasuk sengketa hukum publik antar badan atau pejabat pemerintahan. Tidak ada sengketa yang terjadi dalam suatu negara yang tidak dapat diadili oleh lembaga peradilan karena itu mengingkari filosofi dibentuknya lembaga peradilan yaitu dalam rangka menyelenggarakan fungsi penyelesaian sengketa.

Dasar kewenangan PTUN untuk mengadili sengketa antar Badan atau Pejabat TUN dapat pula didasarkan pada prinsip keterbukaan yang telah dikembangkan diberbagai negara dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Prinsip keterbukaan berarti ada jaminan keterbukaan dan transparansi bagi organ-organ

pemerintah dalam rangka proses pengelolaan pemerintahan dan pengambilan keputusan.¹⁶ Prinsip keterbukaan mensyaratkan keterbukaan informasi dalam proses manajemen pemerintahan dan pengambilan keputusan publik termasuk di dalamnya keterbukaan dalam hal terjadi sengketa antar badan pemerintahan dalam pelaksanaan proses tersebut. Publik yang menjadi sasaran dari pengelolaan pemerintahan dan putusan pemerintahan memiliki hak untuk tahu mengapa terjadi sengketa dan bagaimana penyelesaiannya. Penyelesaian sengketa antar badan atau pejabat pemerintahan dapat dengan mudah diakses oleh publik jika dilakukan di PTUN karena berlaku asas persidangan terbuka untuk umum dan putusan pengadilan dapat diperoleh oleh siapapun. Pemerintah tidak dapat menutupi sengketa dalam rumah tangganya dengan menyelesaikannya secara internal karena pemerintah bekerja dalam ruang dan berdasarkan hukum publik.

¹⁶ British and Irish Ombudsman Association. 2009. *Guide Principles of Good Governance*, British and Irish Ombudsman Association, October, hlm. 3.

2. Yurisprudensi PTUN Terkait Kewenangan PTUN Dntuk Mengadili Sengketa Antar Badan atau Pejabat TUN

Dalam sistem hukum Prancis yang dimaksud yurisprudensi adalah putusan pengadilan atau bagian dari hukum positif yang diperoleh dari putusan pengadilan bukan hukum yang dibuat atau ditetapkan dalam undang-undang atau kitab undang-undang.¹⁷ Berbeda dengan Prancis, dalam sistem hukum Inggris yurisprudensi atau *jurisprudence* berarti kebijaksanaan atau keterampilan tentang hukum.¹⁸ Putusan pengadilan dalam sistem hukum Inggris disebut *case law* yaitu hukum yang dibentuk dengan putusan kekuasaan peradilan.¹⁹

Dalam sistem hukum Inggris berlaku *the doctrin of binding presedent* atau *stare decisis* yang merujuk pada fakta bahwa dalam struktur hierarkis dari pengadilan Inggris, putusan pengadilan yang lebih tinggi akan mengikat pengadilan yang lebih rendah

dalam struktur hierarkis tersebut.²⁰ Putusan oleh pengadilan yang kedudukannya sama atau lebih tinggi akan diikuti oleh pengadilan yang akan memutuskan perkara baru tetapi jika putusan berasal dari pengadilan yang lebih rendah dalam struktur hierarkis, pengadilan yang akan memutus perkara baru mungkin tidak mengikutinya, tetapi pasti akan mempertimbangkan dalam putusannya.²¹

Dalam sistem hukum Indonesia, pengertian yurisprudensi sama dengan di Prancis yaitu putusan pengadilan. Berbeda dengan di Inggris, hakim di Indonesia memiliki kebebasan untuk mengikuti atau tidak mengikuti putusan pengadilan yang terdahulu. Kalaupun hakim mengikuti putusan terdahulu itu semata-mata karena dorongan keyakinan atau sebab-sebab praktis-psikologis tertentu yaitu karena kekhawatiran putusannya akan dibatalkan atau karena putusan terdahulu berasal dari peradilan tingkat lebih tinggi (seperti Mahkamah Agung).²²

¹⁷ R.H.S. Tur. 1978. *What is Jurisprudence*, Vol. 28, No. 111, The Philosophical Quarterly, hlm. 149.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Gary Slapper dan David Kelly. 2010. *English Law*, Third Edition, Routledge-Cavendish, London and New York, hlm. 49.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Bagir Manan. 1997. *Dasar-dasar Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan*, dalam Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 96.

Praktik di PTUN menunjukkan bahwa PTUN tidak hanya menyelesaikan sengketa antara orang atau badan hukum perdata melawan Badan atau Pejabat TUN tetapi juga sengketa antar Badan atau Pejabat TUN. Pertama, Putusan PTUN Surabaya Nomor: 126/G/2009/PTUN.SBY dalam perkara Pemerintah Kabupaten Malang melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang. Dalam perkara ini, Pemerintah Kabupaten Malang dalam gugatannya tidak menjelaskan alasan mengenai dasar dari hak gugat atau *legal standingnya*. Badan Pertanahan Kota Malang dalam eksepsinya menolak kedudukan Pemerintah Kabupaten Malang sebagai pihak penggugat dengan mengajukan dalil yang pada pokoknya menyatakan bahwa penggugat Pemerintah Kabupaten Malang yang diwakili oleh Bupati Malang yang nota bene adalah Badan/Pejabat TUN bukan merupakan subyek hukum perorangan maupun badan hukum perdata sehingga tidak mempunyai *legal standing*. Atas eksepsi tergugat, majelis hakim PTUN Surabaya memberikan pertimbangan hukum yang pada pokoknya

menyatakan bahwa berdasarkan Buku Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usha Negara, Buku II, hal 44, Edisi 2009 yang diberlakukan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung R.I. Nomor KMA/032/SK/IV/2006 Tanggal 4 April 2006, pada Romawi II, Huruf D, angka 1, huruf c telah ditentukan bahwa Pejabat TUN dapat menjadi pihak penggugat bertindak mewakili instansi Pejabat TUN tersebut dalam memperlakukan prosedur penerbitan KTUN yang ditujukan kepada instansi pemerintah yang bersangkutan. Majelis hakim berkesimpulan bahwa Bupati Malang secara yuridis dapat mewakili Pemerintah Kabupaten Malang sebagai penggugat dalam mengajukan gugatan dengan demikian eksepsi pertama dari tergugat tidak beralasan hukum dan harus dinyatakan ditolak.

Putusan berikutnya adalah Putusan PTUN Serang Nomor 14/G/2012/PTUN-SRG dalam perkara Kepala Biro Umum Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang. Penggugat mengajukan dalil mengenai *legal standingnya* yang

pada pokoknya menyatakan: (1) Bahwa penggugat dalam kedudukannya sebagai badan hukum perdata menjalankan tugas fungsi pelaksanaan penatausahaan barang milik negara sesuai dengan ketentuan Pasal 155 huruf d Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.01/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan; (2) Bahwa penggugat selain memiliki wewenang pemerintahan menurut hukum publik juga memiliki kemandirian menurut hukum perdata. Perwujudan secara yuridis dari kemandiriannya itu berupa penggugat dapat melakukan hubungan hukum keperdataan seperti melakukan jual beli atas barang milik negara, sewe-menyewa, hibah, dan perbuatan keperdataan lainnya di bidang penatausahaan Barang Milik Negara; (3) bahwa atas tindakan tergugat yang telah mengeluarkan KTUN a quo sangat merugikan penggugat karena penggugat sebagai pihak yang memiliki tanah seluas 222.550 m² (termasuk yang seluas ± 16.190 m² yang belum terbit sertifikatnya) dianggap oleh tergugat tidak mempunyai hak atas tanah seluas 16.190 m² padahal jelas

penggugat telah membebaskan tanah tersebut pada tahun 1975; (4) Bahwa selain itu dengan adanya KTUN a quo sangat beroptensi tanah milik penggugat tersebut (seluas ± 16.190 m²) dapat beralih kepemilikannya kepada pihak yang tidak berhak; dan (5) Bahwa berdasarkan uraian tersebut terbukti dan tidak terbantahkan *legal standing* penggugat sebagai badan hukum perdata yang merasa dirugikan oleh KTUN tergugat dapat mengajukan gugatan tata usaha negara terhadap tergugat sesuai dengan ketentuan Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Tergugat mengajukan jawaban dalam eksepsi yang pada pokoknya menyatakan bahwa PTUN tidak memiliki kompetensi untuk mengadili perkara karena seharusnya perkara diajukan ke peradilan umum dan gugatan penggugat *obscuur libel*. Dalam pokok perkara, tergugat menolak semua dalil-dalil gugatan penggugat kecuali dari halaman-halaman yang diakui secara tegas oleh penggugat dan menguntungkan tergugat. Jawaban

tergugat dalam perkara ini sama sekali tidak mempersoalkan *legal standing* penggugat. Pertimbangan majelis hakim juga tidak mempertimbangkan mengenai *legal setanding* penggugat tetapi hanya menyatakan bahwa objek gugatan bukan KTUN sehingga majelis hakim mengambil putusan dalam eksepsi menerima eksepsi tentang kompetensi absolut dari tergugat mengenai objek sengketa bukan merupakan KTUN. Dalam pokok perkara, majelis hakim memutuskan gugatan penggugat tidak diterima dan penggugat harus membayar biaya perkara. Putusan ini memang tidak memutuskan PTUN berwenang mengadili sengketa antar Badan atau Pejabat TUN tetapi paling tidak juga tidak menolak hak gugat dari Badan atau Pejabat TUN dalam perkara TUN di PTUN.

Putusan selanjutnya adalah Putusan PTUN Palembang Nomor: 01/G/2011/PTUN-PLG dalam perkara Kepolisian Republik Indonesia melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Palembang. Tergugat menolak *legal standing* penggugat dengan mengajukan dalil yang pada pokoknya penggugat adalah juga adalah Pejabat

TUN dan sesuai Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU PERATUN bahwa Badan atau Pejabat TUN tidak dapat mengajukan gugatan ke PTUN untuk menggugat KTUN. Penggugat dan tergugat sama-sama instansi pemerintah dan tidak dapat saling menggugat di PTUN. Oleh karena itu, gugatan harus ditolak atau setidaknya tidak dapat diterima. Mengenai *legal standing* penggugat majelis hakim memberikan pertimbangan hukum yang konklusinya menyatakan bahwa berdasarkan doktrin dan Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata usaha Negara, Buku II Edisi 2009, Mahkamah Agung RI, 2009, hlm 44, sepanjang dapat membuktikan bahwa badan hukum publik yang mengajukan gugatan ke PTUN sebagai akibat dari terbitnya KTUN hendak mempertahankan hak-hak keperdataan yang berkaitan dengan set-aset badan hukum publik tersebut, maka badan hukum publik tersebut dapat menjadi pihak penggugat di PTUN.

Putusan lainnya adalah Putusan PTUN Surabaya Nomor: 29/G/2015/PTUN.SBY dalam perkara Bupati Kediri melawan Gubernur Jawa

Timur dan Bupati Blitar sebagai tergugat II intervensi. Pertimbangan hukum majelis hakim mengenai *legal standing* penggugat pada pokoknya menyatakan bahwa Bupati Kediri dalam perkara ini mempertahankan kepentingannya menyangkut daerah sebagai wilayah kerjanya yang merupakan hak keperdataannya sehingga Bupati Kediri dalam kedudukannya tersebut apabila ada KTUN yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat TUN tertentu yang merugikan kepentingan keperdataannya, maka bupati sebagai kepala daerah dapat mewakili pemerintah daerahnya dalam kedudukan sebagai badan hukum perdata dapat bertindak sebagai penggugat dalam sengketa TUN sesuai ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Berdasarkan pertimbangan ini majelis hakim menyatakan tidak diterima eksepsi tergugat dan tergugat II intervensi yang menyatakan bahwa Bupati Kediri tidak memenuhi syarat sebagai badan hukum atau subyek hukum yang dapat

mengajukan gugatan tata usaha negara di PTUN. Pada tingkat banding putusan ini dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya dengan Putusan Nomor 35/B/2016/PT.TUN.SBY dan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dikuatkan Mahkamah Agung dengan Putusan Nomor 402K/TUN/2016.

3. Penyelesaian Sengketa Antar Badan Atau Pejabat TUN Di PTUN Thailand

PTUN Thailand dibentuk berdasarkan *The Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure 1999* atas perintah Konstitusi Thailand tahun 1997.²³ *The Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure 1999* mulai berlaku efektif sejak 11 Oktober 1999 dan di dalamnya mengatur mengenai kompetensi, prosedur beracara, pengisian jabatan hakim, Komisi Yudisial PTUN, dan petugas

²³ Charnchai Sawangsagdi, 2010. *Review of Administrative Decisions of Government by The Administrative Court of Thailand*, National Report of Thailand, Report to the 10th Congress of IASAJ Sydney, Australia, March, hlm. 1.

PTUN yang bertanggung jawab untuk administrasi peradilan.²⁴

Pada prinsipnya kompetensi dari PTUN Thailand adalah "*The Administrative Court has competence over administrative cases.*"²⁵

Kompetensi PTUN Thailand kemudian diatur lebih lanjut dalam *Section 9 The Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure 1999* yang meliputi:

(1) Sengketa yang berkaitan dengan tindakan melawan hukum oleh badan pemerintahan (*administrative agency*) atau pegawai pemerintah yang mendapat tugas pemerintahan berupa:

- Mengeluarkan suatu peraturan atau perintah atau berkaitan dengan tindakan lain yang dilakukan tanpa kewenangan atau melampaui wewenang; atau
- Tidak konsisten terhadap hukum atau bentuk atau proses yang telah dipersyaratkan untuk tindakan itu; atau

- Itikad buruk dalam melakukan tindakan; atau
- Ada indikasi diskriminatif dalam melakukan tindakan itu; atau
- Melakukan proses yang tidak layak; atau
- Merugikan publik atau sekelompok orang; atau
- Melakukan tindakan tidak pantas dalam mengeluarkan keputusan.

(2) Sengketa yang berkaitan dengan badan pemerintahan (*administrative agency*) atau pegawai pemerintahan yang melalaikan kewajibannya berdasarkan hukum atau menunda pelaksanaan tugasnya dengan tidak masuk akal.

(3) Sengketa yang berkaitan dengan tindakan melanggar hukum atau yang berkaitan dengan suatu tanggung jawab dari badan administratif atau pejabat pemerintahan yang lahir dari pelaksanaan kewenangan menurut hukum, keputusan administratif atau keputusan lain, atau kelalaian melaksanakan tugas yang menurut

²⁴ Supreme Administrative Court of Thailand. 2013. *The Administrative Judge and Environmental Law*, by the Administrative Court of Thailand Report to the 11th Congress of IASAJ, National Report of Thailand, Cartagena, Colombia, April, hlm.1-2.

²⁵ *Ibid*, hlm. h. 1.

hukum seharusnya dilaksanakan, atau menunda melaksanakan tugas tanpa alasan yang masuk akal.

- (4) Sengketa yang berkaitan dengan kontrak administratif.
- (5) Sengketa yang menurut hukum diajukan ke pengadilan oleh badan pemerintahan atau pejabat pemerintahan atas pemberian mandat kepada seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan tertentu.
- (6) Sengketa yang berdasarkan hukum yang berlaku ditetapkan sebagai kewenangan PTUN.²⁶

PTUN Thailand tidak memiliki kompetensi untuk mengadili sengketa-sengketa sebagai berikut:

1. Tindakan yang berkaitan dengan disiplin militer.
2. Tindakan komisi yudisial sesuai ketentuan mengenai komisi yudisial.
3. Sengketa yang menyangkut kompetensi peradilan anak dan peradilan keluarga, peradilan perburuhan, perdilan pajak, peradilan hak atas kekayaan intelektual dan perdagangan

internasional, peradilan kepailitan, dan peradilan khusus lainnya.²⁷

Para pihak yang dapat menjadi subyek sengketa di PTUN Thailand diatur dalam Konstitusi Thailand 2007 pada article 223 paragraph one sebagai berikut:

Administrative Courts have the power to try and adjudicate cases of disputes between a government agency, State agency, State enterprise, local government organization, Constitutional organization, or State official on one part and a private individual on the other part, or between a government agency, State agency, State enterprise, local government organization, Constitutional organization, or State official on one part and another such agency, enterprise, organization or official on the other part, which is the dispute as a consequence of the exercise of an administrative power provided by law, or as a consequence of the administrative activities of a government agency, State agency, State enterprise, local government organization, Constitutional organization or State official, as provided by law, as well as to try and adjudicate other cases as prescribed by the Constitution and law to be under the jurisdiction of the Administrative Courts.

Berdasarkan ketentuan di atas, subyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara Thailand meliputi:

1. Sengketa antara "a government agency, State agency, State enterprise, local government organization, Constitutional organization, or State official" pada satu pihak dengan "a private individual" pada pihak lainnya.
2. Sengketa antar "a government agency, State agency, State enterprise, local government

²⁶ A'an Efendi. 2016. *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 353-354.

²⁷Ibid, hlm. 354.

organization, Constitutional organization, or State official on one part and another such agency, enterprise, organization or official" satu sama lain.

Sengketa pertama adalah sengketa antar Badan atau Pejabat TUN yang dimaknai secara luas meliputi badan-badan pemerintah, badan atau lembaga negara, badan usaha milik negara, organisasi pemerintah lokal, organisasi konstitusi, atau pejabat negara melawan individu privat. Sementara itu, sengketa kedua adalah sengketa antara Badan atau Pejabat TUN dengan Badan atau Pejabat TUN lainnya.

D. PENUTUP

Berdasarkan UU PERATUN tertutup peluang bagi PTUN untuk menyelesaikan sengketa antar Badan atau Pejabat TUN. PTUN hanya diberi kewenangan mengadili sengketa TUN antara orang atau badan hukum perdata melawan Badan atau Pejabat TUN. Penyelesaian sengketa antar Badan atau Pejabat TUN merujuk pada UU ADPEM yaitu diselesaikan dengan pola berjenjang dalam internal pemerintahan yang berakhir dengan putusan Presiden.

Gagasan memberikan kewenangan PTUN untuk mengadili sengketa antar

Badan atau Pejabat TUN berdasarkan tiga alasan. Pertama, mengacu pada yurisprudensi PTUN dalam perkara gugatan antar Badan atau Pejabat TUN meskipun hanya terbatas dalam hal mempertahankan kepentingan keperdataan dari Badan atau Pejabat TUN tersebut. Kedua, dari filosofi adanya lembaga peradilan dengan fungsi hakikinya untuk menyelesaikan sengketa baik sengketa antar individu, individu dengan negara, antar organ negara, atau antar badan atau pejabat pemerintahan. Undang-undang dapat mengatur penyelesaian sengketa-sengketa itu untuk diselesaikan di luar badan peradilan tetapi tidak dapat menghalangi peradilan untuk menjadi tempat terakhir penyelesaian sengketa. Sengketa antar Badan atau Pejabat TUN dapat diselesaikan secara internal tetapi itu tidak dapat menutup pintu bagi lembaga peradilan untuk menyelesaikannya dan peradilan itu adalah PTUN. Ketiga, berdasarkan prinsip keterbukaan yang artinya ada keterbukaan dalam proses pelaksanaan pemerintahan dan pengambilan keputusan publik termasuk dalam hal terjadi sengketa dalam pelaksanaan proses tersebut. Pemerintah bekerja untuk publik berdasarkan hukum publik sehingga publik memiliki hak untuk

mengetahui jika ada sengketa di antara mereka dan bagaimana penyelesaiannya. Penyelesaian sengketa di PTUN berarti mewujudkan prinsip keterbukaan karena dalam proses peradilan berlaku asas persidangan terbuka untuk umum.

Berdasarkan studi perbandingan dengan PTUN Thailand diketahui bahwa mereka memiliki kompetensi mengadili sengketa TUN antara badan atau pejabat pemerintahan melawan individu privat atau sengketa antar sesama badan atau pejabat pemerintahan itu sendiri. kompetensi PTUN Thailand dapat menjadi referensi dalam rangka pembaruan kompetensi PTUN Indonesia pada masa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku :

- Acton, Lord, 1949, *Essay on Freedom & Power. Selected, and with an Introduction by Gertrude Himmelfarb*. Boston: The Beacon Press.
- Aristotle, 1999, *Politics. Translated by Benjamin Jowett* < Kitchener: Batoche Books.
- Barnett, Hilaire, 2002, *Constitutional and Administrative Law*. Fourth Edition. London.Sydney: Cavendish Publishing Limited.
- Basah, Sjahran, 1997, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan*

Administrasi di Indonesia. Bandung: Alumni.

- Bott, Bruce, and Ruth Talbot-Stokes. 2000, *Effective Legal Research*. 4th Edition. Australia: LexisNexis Butterworths.
- Cohen, Morris L., and Kent C. Olson. 1992, *Legal Research*. St. Paul, Minn: West Publishing Co.
- Efendi, A'an, 2016, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kurian, George Thomas(ed), 2011, *The Encyclopedia of Political Science*. Washington D.C: CQ Press.
- Lotulung, Paulus Effendi, 2013, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Mahkamah Agung, 2009, *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Dalam Empat Lingkungan Peradilan*, Buku II Edisi 2007. Jakarta: Mahkamah Agung RI.
- Manan, Bagir, 1997, *Dasar-dasar Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan*. Dalam Bagir Manan dan Kuntana Magnar. Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia. Bandung: Alumni.
- McConville, Mike, dan Wing Hong Chui, 2007, *Research Methods for Law*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Charles de Secondat Barin de Montesquieu, 2005, *The Spirit of Laws. Translated by Thomas Nugent*, revised by J. V. Prichard. Lonang Institute.
- Paton, George Whitecross, 1953, *A Text-Book of Jurisprudence*,

- Second Edition. Oxford: The Clarendon Press.
- Slapper, Gary dan David Kelly, 2010, *English Law*. Third Edition, London and New York: Routledge-Cavendish
- Sueur, Andrew Le, Javan Herberg, dan Rosalind English, 1999, *Principles of Public Law*, Second Edition, London & Sidney: Cavendish Publishing Limited.
- Wade, H.W.R Wade, 1982, *Administrative Law*, Fifth Edition, Oxford: English Language BookSoceity/Oxford University Press.
- Jurnal/Makalah :**
- Ayllon, Sergio Lopez, Andriana Garcia, dan Ana Elena Fierro, 2015, *A Comparative-Empirical Analysis of Administrative Court in Mexico*. Mexican Law Review 7:3-35.
- British and Irish Ombudsman Association, 2009, *Guide Principles of Good Governance*, British and Irish Ombudsman Association, October.
- Jr, Sam J. Ervin, 1970, *Separation of Powers: Judicial Independence*, Law and Contemporary Problems 35:108-127.
- Langbroek, Philip M. et.al., 2010, *Administrative Pre-Trial Proceedings in Englands and Wales, France, Germany and the Netherlands A Comparative Report with a View to the Possible Development of Pre-Trial Procedure in Administrative Law in Turkey*. Montaigne Center for Judicial Administration and Conflict Resolution, Utrecht Law School, Utrecht University, The Netherlands, July.
- Mattiacci, Giuseppe Dari, Nuno Garoupa dan Fernando Gomez-Pomar, TT. *State Liability*. Illinois Law and Economics Research Papers Series Research Paper No.LE10-005, University of Illinois College of Law.
- Pelivanova, Natasa, dan Branko Dimeski, 2011, *Efficiency of the Judicial System in Protecting Citizens against Administrative Judicial Acts: The Case of Macedonia*. International Journal for Court Administration: 1-8.
- Rowe, Suzanne E., 2000, *Legal Research, Legal Writing, and Legal Analysis: Putting Law School into Practice*. 29 Stetson Law Review 1193: 1-19.
- R.H.S. Tur, 1978, *What is Jurisprudence*. The Philosophical Quarterly 28:149-161.
- Sawangsagdi, Charnchai Sawangsagdi, 2010, Review of Administrative Decisions of Government by The Administrative Court of Thailand. National Report of Thailand, Report to the 10th Congress of IASAJ Sydney. Australia, March.
- Supreme Administrative Court of Thailand, 2013, *The Administrative Judge and Environmental Law, by the Administrative Court of Thailand Report to the 11th Congress of IASAJ*, National Report of Thailand, Colombia: Cartagena, April.
- Peraturan Perundang-undangan :**
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344).

- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380).
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 292; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).
- The Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure 1999.