KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

DISERTASI

Untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar
Doktor Ilmu hukum

Oleh

K A H A R U D I N
NIM: 0830104203

PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2011

Repository Universitas Brawijaya
REPOSITORY.UB.AC.ID
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

D I S E R T A S I

KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN TATA USAHA NEGARA
PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008
TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

Oleh :
Kaharudin, SH.,MH.
NIM: 0830104203

Telah dipertahankan di depan majelis penguji dalam Ujian Akhir
Disertasi (Terbuka) pada tanggal 21 Mei 2011
dan dinyatakan memenuhi syarat

Komisi Promotor

Prof. Dr. Sudarsono, SH., MS
Promotor

Prof. Dr. H.M. Galang Asmara, SH.,M.Hum
Ko-Promotor 1

Prof. Dr. Isrok, SH., MS
Ko-Promotor 2

Malang,
Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya
Dekan,

Dr. Sihabudin, SH.,MH.
NIP. 19591216 198503 1 001

Mengetahui :
Program Doktor Ilmu Hukum
Ketua,

Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH.,MH.
NIP. 19540925 198003 1 002

Repository Universitas Brawijaya
REPOSITORY.UB.AC.ID
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

JUDUL DISERTASI:

KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

Nama Mahasiswa	: Kaharudin, SH., MH.
NIM	: 0830104203
Program Studi	: Ilmu Hukum
Minat	: Hukum Administrasi Negara

KOMISI PROMOTOR

Promotor	: Prof. Dr. Sudarsono, SH., MS.
Ko-Promotor	: Prof. Dr. H.M. Galang Asmara, SH., M.Hum.
Ko-Promotor	: Prof. Dr. Isrok, SH., MS.

TIM PENGUJI

Dosen Penguji 1	: Prof. Dr. Sudarsono, SH., MS.
Dosen Penguji 2	: Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH., MH.
Dosen Penguji 3	: Prof. Dr. H.M. Galang Asmara, SH., M.Hum.
Dosen Penguji 4	: Prof. Dr. Suko Wiyono, SH., MH.
Dosen Penguji 5	: Prof. Dr. H.M. Gatot D Hendro W, SH.M.Hum.
Dosen Penguji 6	: Prof. Dr. Isrok, SH., MS.
Dosen Penguji 7	: Dr. Bambang Winarno, SH., MH.

Tanggal Ujian Terbuka : 21 Mei 2011

Repository Universitas Brawijaya
REPOSITORY.UB.AC.ID
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Repository Universitas Brawijaya

RINGKASAN

Keterbukaan informasi publik yang diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, telah membawa perubahan yang cukup besar dalam tata kehidupan bernegara, terutama dalam kaitannya dengan hak memperoleh informasi publik, termasuk dengan sistem penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Karena itu fokus kajian disertasi ini adalah kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara pasca berlakunya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, eksistensi Komisi Informasi dalam sistem penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dari sengketa Informasi Publik, dan mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Hasil penelitian ini, diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara yang berkenaan dengan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, dan dapat memberi masukan terhadap para penyelenggara negara dalam menata hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat dalam aplikasi keterbukaan informasi publik dan pelayanan publik, sekaligus untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat yang membutuhkan informasi dan pelayanan publik. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberi masukan kepada para penegak hukum yang bergerak dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dan sengketa informasi publik.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang mengkaji bahan-bahan hukum, baik primer, sekunder, maupun tersier. Kajian ini dimaksudkan pada tataran filsafat, teori dan dogmatik, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan sebagai berikut :

Pertama, setelah berlakunya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, terjadi perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara, yang meliputi obyek dan subyek sengketa Tata Usaha Negara. Untuk obyek sengketa Tata Usaha Negara, yang semula hanya terbatas pada Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), diperluas menjadi tindakan-tindakan Tata Usaha Negara yang tidak berbentuk keputusan (*feitlijke handeling*). Sedangkan untuk subyek sengketa Tata Usaha Negara, yang semula terbatas pada Orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, diperluas menjadi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, dan Badan Publik dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara lainnya

dalam sengketa Tata Usaha Negara yang berasal dari informasi publik. Namun implikasi yuridisnya adalah terjadi ketidak seragaman atau kerancuan dalam sistem dan prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara secara keseluruhan.

Kedua, adanya lembaga baru bernama Komisi Informasi. Komisi Informasi ini merupakan lembaga mandiri yang tidak sama dengan banding administratif, dan berfungsi: menjalankan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi.

Ketiga, mekanisme penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, adalah sebagai berikut :

a. Mengajukan keberatan ke instansi atasan dari Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi;
b. Permohonan penyelesaian sengketa ke Komisi Informasi;
c. Pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Negeri;
d. Permohonan Kasasi ke Mahkamah Agung.

Berdasarkan temuan-temuan hasil penelitian, maka dapat disarankan, antara lain : Pengaturan mengenai kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dan mekanisme penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara perlu adanya keseragaman, karena itu perlu dilakukan upaya-upaya yang mengarah kepada pengembangan hukum *(legal Development),* dengan melakukan penyesuaian-penyusaian atau revisi terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan tata Usaha Negara dengan meninjau kembali ketentuan yang berkaitan dengan pengertian sengketa Tata Usaha Negara, dan pengertian Tergugat. Demikian pula dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang berkaitan dengan posisi Komisi Informasi, dan tingkat pengadilan yang berwenang mengadili sengketa informasi publik yang telah diputus oleh Komisi Informasi.

Repository Universitas Brawijaya

SUMMARY

The transparence of public information in the Act Number 14 Year 2008 concerning the Transparence of Public Information, has carried more change in the order of statehood, mainly in relation to the right to get public information, including the system of administration. Due to this fact, the focus of this dissertation study is the absolute competence of the Administration Court after the Act Number 14 Year 2008 concerning the Transparence of Public Information has binding into force, the existence of the Information Commission in the system of dispute settlement of the Administration field arising from the public information dispute, and dispute settlement mechanism laid down the Act Number 14 Year 2008 concerning the Transparence of Public Information.

It is hoped, this research may contribute for the development of jurisprudence especially State Administration Law, and give in-put the apparatus in managing relationship between the Organ or the Administration Apparatus and Communities in applying public information transparence and public services. It is hoped also, may give in-put to the legal enforcement officers in the field of the dispute settlement of State Administration and that of public information.

As a normative legal research, this research study legal material whether primary, secondary as well as tertiary materials. This study is meaning at philosophical, theoretical and dogmatical level, with statute, conceptual, and historical approaches. Based on the result this research, may be concluded that:

Firstly, after Act Number 14 Year 2008 concerning the Transparence of Public Information has binding into force, the absolute competency of the State Administration Court has been extended, both object (*raesone materiae*) and subject of dispute (*raesone peronae*). The object of dispute that is limited to the Decision of State Administration, is extended to the Act of State Administration in the form of non decision (*feitlijke handeling*). Whereas, the subject of dispute that is limited to the Person and Private Legal Person is extended to the Body or Apparatus of State Administration that may be conflict with the other Body or Apparatus of State Administration in the dispute of State Administration arising from public information. As a juridical consequenece, there is no unanimity in the system and procedure of the the Settlement of State Administration Dispute as a whole.

Secondly, there is a new board, namely Information Commission as an independent body contrast to the administrative appeal, and has function: carry out Act Number 14 Year 2008 concerning the Transparence of Public Information and its implementation rule, lay down

technical guidance for service standard of public information and settle dispute through mediation and/or non litigation adjudication.

Thirdly, the Settlement Mechanism of State Administration Dispute under Act Number 14 Year 2008 concerning the Transparence of Public Information as follows:

a. to submit appeal to superior institution to Officer of Information and Documentation Management;
b. to submit application dispute settlement to the Information Commission;
c. to submit legal action to the State Administration Court or District Court (Pengadilan Negeri);
d. to submit cassation to the Supreme Court.

Based on the result of this Research, may be recommend that: Absolute Competence of State Administration Court and Dispute Settlement Mechanism of State Administration Court need to be regulated unanimously, therefore need to be done efforts in developing law, by adapting or revising the Act Number 5 Year 1986 concerning State Administration Court by reviewing provisions related to the meaning of dispute of State Administration, and the meaning of Defendant. Likewiswe Act Number 14 Year 2008 concerning the Transparence of Public Information, related to the position of Information Comission, and the level of the court having competence to try the public information dispute decided by Information Commission.

Repository Universitas Brawijaya

UCAPAN TERIMAKASIH

Alhamdulillah, segala puji dan syukur saya panjatkan ke hadirat Alloh Swt. Yang telah memberikan ridho, rahmat, taufiq dan hidayahnya sehingga penulisan disertasi ini dapat diselesaikan. Perjuangan penulisan disertasi ini melalui proses yang panjang, dengan melibatkan berbagai pihak, sehingga penulis merasa wajib untuk berterimakasih kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung atas selesainya disertasi ini. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati dan tulus penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada :

Prof. Dr. Sudarsono, SH., MS. Promotor yang sangat terpelajar, atas bimbingan, arahan, koreksi, dan berbagai kesempatan yang diberikan kepada penulis dalam berkomunikasi dan berdialog yang tidak mengenal batas dan waktu, bahkan ketulusannya berinisiatif dan aktif menghubungi penulis ketika ada hal-hal baru yang perlu bagi proseas penulisan disertasi ini. Seorang guru yang sabar, telaten dan konsekuen dalam mengantarkan penulis menyelesaikan disertasi ini.

Prof. Dr. H.M. Galang Asmara, SH., M.Hum., Ko Promotor, yang sangat terpelajar, yang menempatkan penulis sebagai sahabat bahkan saudara dalam setiap saat penulis membutuhkan konsultasi untuk penyempurnaan materi hampir dalam semua aspek, bahkan memberikan buku-buku yang sangat berharga untuk memperkaya keilmuan penulis.

Dr. Isrok, SH., MS., Ko Promotor, yang sangat terpelajar, yang dengan semangat tinggi dan ketulusannya selalu memberikan arahan, koreksi dan dorongan yang sangat berarti bagi penyelesaian penulisan disertasi ini.

Rektor Universitas Brawijaya dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah memberikan kesempatan dan mengijinkan penulis untuk menempuh dan menyelesaikan studi pada program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH., MH., dan Dr. Bambang Winarno, SH., MH., dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang sangat terpelajar, telah menyediakan diri sebagai penguji dan memberikan banyak masukan yang sangat berharga bagi kesempurnaan disertasi terutama tentang metode penulisan disertasi.

Prof. Dr. H.M. Gatot Dwi Hendro Wibowo, SH., MH. Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram yang sangat terpelajar, telah menyediakan diri menjadi penguji dengan masukan dan koreksi yang substantif terutama yang berkaitan dengan filosofisnya untuk kesempurnaan disertasi ini.

Prof. Dr. Suko Wiyono, SH., MH. Dosen Universitas Negeri Malang, yang sangat terpelajar, telah menyediakan diri menjadi penguji dengan masukan dan koreksi yang substantif untuk kesempurnaan disertasi ini.

Rektor Universitas Mataram dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Mataram, yang dengan ikhlas telah mengizinkan bahkan mendorong penulis untuk menempuh studi Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya. Izin dan dorongan beliau menjadikan penulis termotivasi untuk menyelesaikan disertasi ini.

Para dosen Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, yaitu : Prof. Dr. Thohir Luth, SH., MA., Prof. Dr. Muh. Munir, SH., MH., Dr. Sihabudin, SH., MH., Dr. Ridwan, SH., MS., Dr. H. Anang Husni, SH., MS. Prof. Dr. Idrus Abdulloh, SH., MA., yang sangat terpelajar, telah memberikan ilmunya yang sangat bermanfaat bagi penulis dan semua mahasiswanya.

Teman-teman penulis, baik yang seangkatan maupun yang sama-sama belajar di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, dan lain-lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang menjadi tempat tukar pikir dan curah pendapat selama menyelesaikan disertasi ini.

Ayahanda H.M. Syarbini (Alm) dan Ibunda Hj. Saenah (Almh) yang dengan segala keterbatasan dan kesehajaannya selalu memberikan keteladanan dalam mencari pengetahuan dan keteladanan dalam beraktivitas mempertahankan kehidupan dengan mencarikan biaya bagi pendidikan anak-anaknya, serta selalu mendoakan keselamatan dan kesejahteraan bagi anak-anaknya.

Saudara-saudara tercinta, kakanda Hj. Misnah, Rademah, dan adinda H. Tarmizi, H. Ahmad Suhaili, doa dan pengharapan yang diberikan sebagai motivasi tersendiri bagi penulis.

Isteri tercinta Hj. Baiq Srijali, S.Pd., yang dengan sabar dan penuh pengertian merelakan sebagian haknya untuk digunakan penulis membiayai studi ini, serta memberikan motivasi bagi penulis ketika mengalami kejenuhan. Ananda tercinta Mega Fitria Izzawati, Wahyu Nur Febriani, Aida Musyarrifah Hasri Putri dan Iyad Aziz Uktuby Muhammad, kalian semua merupakan sumber energy yang luar biasa bagi penulis,

kekayaan dan sekaligus amanah yang tak ternilai bagi penulis. Pengornbanan, doa dan harapan serta kesetiaan mendampingi penulis selama ini, membuat penulis tetap bersemangat menyelesaikan disertasi ini.

Akhirnya kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, penulis sampaikan terimakasih atas bantuan dan perhatiannya, semoga Alloh SWT senantiasa meridloi dan melindungi kita semua, Amien.

Malang, 21 Mei 2011

Penulis

Repository Universitas Brawijaya

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur saya panjatkan kehadirat Alloh SWT Tuhan yang Maha Kuasa atas segala kehendak-Nya, sehingga penelitian dan penulisan disertasi dengan judul "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik" ini dapat diselesaikan sesuai harapan.

Penulisan disertasi ini secara akademik merupakan sarana pengembangan keilmuan hukum Administrasi Negara yang dilakukan melalui kerangka ilmiah (*scientific mind*). Penelaahan teoritik dan yuridis terhadap Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam keterbukaan informasi publik, menjadi titik sentrum dalam rangka pengembangan Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam kesempatan ini juga saya senantiasa mengharapkan koreksi, kritik dan saran yang membangun atas semua substansi disertasi ini. Hal tersebut merupakan bentuk keterbukaan keilmuan yang selalu harus dipupuk untuk pengembangan Hukum Administrasi Negara yang pada gilirannya akan membawa dampak positif bagi penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa. Semoga Alloh SWT senantiasa memberkahi dan memberikan ridlonya pada setiap langkah dan upaya keilmuan yang kita lakukan bersama.

Malang, Mei 2011.

Penulis,

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
HALAMAN PENGESAHAN ii
PERNYATAAN ORISINALITAS iii
DAFTAR IDENTITAS TIM PENGUJI iv
PERUNTUKAN v
RINGKASAN vi
SUMMARY viii
UCAPAN TERIMA KASIH x
KATA PENGANTAR xiii
DAFTAR ISI xiv
DAFTAR SKEMA xviii
DAFTAR TABEL xix
DAFTAR SINGKATAN xx
BAB I PENDAHULUAN 01
1.1. Latar Belakang 01
1.2. Rumusan Masalah 24
1.3. Tujuan Penelitian 24
1.4. Manfaat Penelitian 25
1.5. Orisinalitas Penelitian 26
1.6. Desain Penelitian 28
1.7. Metode Penelitian 31
1.8. Sistematika Penulisan 35
BAB II KERANGKA TEORITIK
2.1. Teori Tindakan Pemerintahan 38
2.1.1. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan 38
2.1.2. Pengertian Bestuurshandeling 39

2.1.3. Unsur-unsur Tindakan Pemerintahan 42
2.1.4. Macam-macam Perbuatan Pemerintahan 43
2.1.5. Karakteristik Tindakan hukum pemerintahan .. 49
2.1.6. Ketetapan Tata Usaha Negara (*beschikking*) .. 55
2.1.6.1. Pengertian Beschikking 55
2.1.6.2. Unsur-unsur Beschikking 59
2.1.6.3. Syarat sahnya Beschikking 67
2.1.6.4. Macam-macam Beschikking 73
2.2. Teori Kontrol Yuridis PTUN 77
2.3. Teori Kewenangan 91
2.4. Teori Alternatif Penyelesaian sengketa 102
BAB III TINJAUAN UMUM PERADILAN TATA USAHA NEGARA 117
3.1. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara 117
3.1.1. Peradilan Administrasi Murni 125
3.1.2. Peradilan Administrasi Semu 133
3.2. Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara 135
3.3. Karakteristik Peradilan Tata Usaha Negara 138
3.4. Asas-asas Peradilan Tata Usaha Negara 157
3.4.1. Asas Praduga Rechtmatig 161
3.4.2. Asas Gugatan tidak Menunda Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara 162
3.4.3. Asas Hakim Aktif 163
3.4.4. Asas Putusan Bersifat Erga Omnes 166
3.4.5. Asas Peradilan Dilakukan dengan Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan 168
3.4.6. Asas Pemeriksaan Segi Rechtmatig 169
3.5. Kemudahan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara 170

3.6. Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara 172
3.6.1. Penyelesaian Melalui Upaya Administratif 173
3.6.2. Penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara 181
3.7. Sejarah Peradilan Tata Usaha Negara 194
BAB IV KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008 DAN IMPLIKASI YURIDISNYA TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA 208
4.1. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara 208
4.1.1. Kompetensi Relatif 211
4.1.2. Kompetensi Absolut 215
4.1.3. Pembatasan-Pembatasan 240
4.1.4. Antisipasi Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara 245
4.2. Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya UU Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik 258
4.2.1. Obyek sengketa Tata Usaha Negara 261
4.2.2. Subyek Sengketa Tata Usaha Negara 273
4.2.3. Landasan Filosofis Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara 290
4.3. Implikasi Yuridis Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara 301

BAB V EKSISTENSI KOMISI INFORMASI DALAM SISTEM PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA DAN MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008 329
5.1. Eksistensi Komisi Informasi 329
5.1.1. Informasi Publik 332
5.1.2. Eksistensi Komisi Informasi 350
5.2. Mekanisme penyelesaian sengketa menurut Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik 360
5.2.1. Pengajuan Keberatan 362
5.2.2. Penyelesaian sengketa melalui Komisi Informasi 364
5.2.3. Gugatan ke Pengadilan 386
5.2.4. Melalui jalur pidana 390
BAB VI KESIMPULAN DAN REKOMENDASI 394
6.1. Kesimpulan 394
6.2. Rekomendasi 396
DAFTAR PUSTAKA 398

DAFTAR SKEMA

1. Desain Penelitian 30
2. Perbuatan Tata Usaha Negara 49
3. Pengawasan 81
4. Prosedur Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 1991 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara 324
5. Prosedur Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik 325
6. Prosedur Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 1991 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik 326
7. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Informasi Publik menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik 392

DAFTAR TABEL

1. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik 288

DAFTAR SINGKATAN

KIP	:	Keterbukaan Informasi Publik
KI	:	Komisi Informasi
PPID	:	Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi
MPP	:	Majelis Pemeriksaan Pendahuluan
MKI	:	Mediator Komisi Informasi
MKM	:	Majelis Komisioner
KKI	:	Komisioner Komisi Informasi
PTUN	:	Pengadilan Tata Usaha Negara
PT TUN	:	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
KTUN	:	Keputusan Tata Usaha Negara
PN	:	Pengadilan Negeri
PT	:	Pengadilan Tinggi
MA	:	Mahkamah Agung
PA	:	Putusan Ajudikasi
UUD	:	Undang-undang Dasar
PP	:	Peraturan Pemerintah
SEMA	:	Surat Edaran Mahkamah Agung
PKI	:	Peraturan Komisi Informasi
Prt	:	Peraturan
HAM	:	Hak Asasi Manusia
APS	:	Alternatif Penyelesaian Sengketa
ADR	:	Alternatif Dispute Resulotion
LBH	:	Lembaga Bantuan Hukum
BANI	:	Badan Arbitrase Nasional Indonesia
BAMUI	:	Badan Arbitrase Muamalat Indonesia
PANSUS	:	Panitia Khusus

RUU : Rancangan Undang-undang

RO : Reglement on de rechterlijke organisatie en het beleid der justie

IS : Indische staatsregeling

DPR : Dewan Perwakilan Rakyat

DPAS : Dewan Pertimbangan Agung Sementara

DPRGR : Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong

MPRS : Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara

LPHN : Lembaga Pembinaan Hukum Nasional

PERSAHI : Persatuan Sarjana Hukum Indonesia

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perubahan ke-3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 disingkat UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 10 November 2001, pada Pasal 1 ayat (3), menyatakan, bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Hal ini mengandung arti bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945,[1] menjunjung tinggi hak asasi manusia, menjamin semua warganegara Indonesia bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan, serta bertujuan antara lain melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan keadilan sosial.[2] Dengan demikian, maka penghayatan dan pengamalan serta pelaksanaan hak asasi manusia dalam menegakkan keadilan tidak boleh ditinggalkan oleh setiap warganegara, setiap penyelenggara Negara, setiap lembaga kenegaraan dan lembaga kemasyarakatan baik di pusat maupun di daerah.

---

[1]Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia,* Alumni, Bandung, 1985, (selanjutnya disebut Sjahran Basah I), hlm 11-15 dan hlm 147-153 ; Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia,* Bina Ilmu Surabaya, 1987, (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon I), hlm 83, 90 dan 208 ; Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm 7-32.

[2]Lihat alenia keempat Pembukaan UUD 1945.

Sebagai konsekwensi dianutnya prinsip Negara Hukum, maka setiap gerak dan langkah serta kebijaksanaan yang akan diambil oleh setiap penyelenggara Negara, warganegara dan subyek-subyek hukum lainnya haruslah selalu di dasarkan atas hukum. Namun dalam praktek pergaulan hidup manusia sehari-hari, baik sesama warganegara maupun dalam hubungannya dengan Pemerintah atau subyek-subyek hukum lainnya, terkadang sering terlihat salah satu pihak melakukan suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum (*onrechtmatig*) atau bertentangan dengan Undang-undang (*onwetmatig*). Bahkan ada pula yang dengan sengaja karena alasan-alasan tertentu melakukan suatu perbuatan yang tidak berdasarkan atas hukum dan atau undang-undang, sehingga dapat menimbulkan kerugian terhadap orang lain yang juga bisa berarti pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip Negara Hukum, karena suatu Negara tidak dapat dikatakan sebagai Negara Hukum selama Negara itu tidak memberikan penghargaan dan jaminan terhadap hak asasi manusia, dan hak-hak asasi manusia akan terwujud bilamana kewajiban-kewajiban seseorang terhadap orang lain dipenuhi.[3]

Prajudi Atmosudirdjo,[4] menyebutkan ada tiga asas yang harus

[3]Darji Darmodiharjo, at all, *Konsep Hak Asasi Manusia Berdasarkan Pancasila,* Laboratorium Pancasila, IKIP Malang, Usaha Nasional, Surabaya, 1996, hlm 44.

[4] Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara,* Galia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm 20

dimiliki oleh Negara Hukum, yaitu: Asas monopoli paksa, Asas persetujuan rakyat, dan Asas persekutuan hukum.

Asas monopoli paksa mengandung arti bahwa hak monopoli untuk menggunakan kekuasaan Negara dan penggunaan paksaan untuk membuat orang mentaati apa yang menjadi keputusan penguasa Negara hanya berada di tangan pejabat penguasa Negara yang berwenang dan berwajib untuk itu. Sedangkan yang lainnya jika menggunakan kekuasaan Negara tanpa wewenang, maka disebut main hakim sendiri. Sedangkan asas persetujuan rakyat, mengandung arti bahwa orang hanya wajib tunduk atau dapat dipaksa untuk tunduk kepada peraturan yang dibuat secara sah dengan persetujuan langsung (Undang-undang formal) atau tidak langsung (legislasi delegatif, peraturan atas kuasa Undang-undang) dari Dewan Perwakilan Rakyat. Asas persekutuan hukum mengandung arti bahwa rakyat dan penguasa negara bersama-sama merupakan suatu persekutuan hukum, sehingga para pejabat penguasa Negara di dalam menjalankan tugas dan fungsi serta dalam menggunakan kekuasaan mereka tunduk pada hukum yang sama dengan rakyat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, Nampak bahwa "pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dan perlindungan hukum warganegara" ditempatkan pada urutan pertama. Kiranya penempatan seperti itu mengandung makna, bahwa di dalam Negara Hukum persoalan tersebut harus diberikan prioritas utama. Hal ini sesuai dengan ciri-ciri

Negara Hukum *(rechtsstaat),* yang disampaikan oleh Freidrich Julius Sthal,[5] yaitu :

a. Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia;
b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
c. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan, dan
d. Peradilan Administrasi Negara.

Hal senada juga disampaikan oleh Oemar Seno Adji,[6] bahwa dalam Negara Hukum harus dijaga keseimbangan antara perlindungan kepentingan perseorangan dan kepentingan masyarakat. Hak-hak manusia, dan hak-hak asasi perlu dijunjung tinggi, ia tidak boleh dikesampingkan dan dilanggar secara sewenang-wenang.

Guna menjamin terlaksananya perlindungan terhadap hak asasi manusia dengan baik dan untuk memberikan perlindungan hukum bagi para pihak yang berkepentingan serta masyarakat luas pada umumnya, maka diperlukan adanya lembaga peradilan yang juga berfungsi sebagai kontrol terhadap perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh semua waganegara dan subyek-subyek hukum lainnya, disamping sebagai lembaga yang bertugas menyelenggarakan keadilan.[7]

---

[5] Freidrich Julius Sthal, dalam Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan,* Rineka Cipta, Jakarta, 2000, (selanjutnya disebut Moh. Mahfud MD I), hlm 27 ; lihat juga Moh. Kusnardi dan Bintan R Saragih, *Ilmu Negara,* Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm 132.

[6] Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum,* Erlangga, Jakarta, 1985, hlm 27.

[7] Soetomo, *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia,* Usaha Nasional, Surabaya, 1983, hlm 17.

Adanya lembaga peradilan merupakan salah satu upaya meningkatkan kesadaran hukum, yang juga merupakan bagian dari pembangunan Nasional di bidang hukum untuk menuju terciptanya Negara yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Khusus dalam bidang Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara, telah dibentuk Peradilan Tata Usaha Negara dengan segala kewenangannya sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Namun dengan meningkatnya kebutuhan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka meningkat pula perlindungan hukum yang dibutuhkan dan harus diberikan kepada masyarakat. Dalam era reformasi dan transfaransi global sekarang ini, kebutuhan masyarakat telah berkembang ke arah kebutuhan terhadap informasi dan pelayanan publik yang baik. Karenanya keterbukaan informasi publik menjadi salah satu hal penting yang harus diberikan kepada masyarakat sebagai sarana untuk mengembangkan wawasan, pemikiran dan pengetahuan.

Informasi merupakan kebutuhan pokok setiap orang bagi

pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting bagi ketahanan nasional. Demikian pula dengan hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia[8] dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik. Selain itu, keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan Badan Publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik.[9]

Untuk memberikan pelayanan dan perlindungan hukum bagi warganegara terhadap kebutuhan mengenai keterbukaan informasi publik, serta untuk memberikan jaminan terhadap semua orang dalam memperoleh informasi, maka dibentuklah undang-undang yang mengatur tentang keterbukaan informasi publik, dengan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang telah disahkan pada tanggal 30 April 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61. Fungsi maksimal ini diperlukan, mengingat hak untuk memperoleh Informasi merupakan hak asasi manusia sebagai salah satu

[8]Perubahan kedua UUD 1945 (disahkan 18 Agustus 2000), Pasal 28 F menyebutkan : Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

[9]Lihat konsideran Menimbang Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis.[10]

Salah satu elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka adalah hak publik untuk memperoleh Informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hak atas Informasi menjadi sangat penting karena makin terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik, penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Hak setiap orang untuk memperoleh Informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak banyak berarti tanpa jaminan keterbukaan informasi publik. Keberadaan Undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik juga sangat penting sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan : (1) hak setiap orang untuk memperoleh informasi, (2) kewajiban badan publik menyediakan dan melayani permintaan informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan/proporsional, dan cara sederhana ; (3) pengecualian bersifat ketat dan terbatas ; (4) kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan Informasi.[11]

Oleh karena itu setiap Badan Publik mempunyai kewajiban untuk membuka akses atas Informasi Publik yang berkaitan dengan badan publik tersebut untuk masyarakat luas. Lingkup badan publik dalam

[10]Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[11] *Ibid*

Undang-undang ini meliputi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta penyelenggara negara lainnya yang mendapatkan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan mencakup pula organisasi non pemerintah, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, seperti lembaga swadaya masyarakat, perkumpulan, serta organisasi lainnya yang mengelola atau menggunakan dana yang sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.[12]

Melalui mekanisme dan pelaksanaan prinsip keterbukaan, akan tercipta kepemerintahan yang baik, transparan dan akuntabilitas yang tinggi sebagai salah satu prasyarat untuk mewujudkan demokrasi yang hakiki. Dengan membuka akses publik terhadap Informasi diharapkan Badan Publik termotivasi untuk bertanggung jawab dan berorientasi pada pelayanan rakyat yang sebaik-baiknya. Dengan demikian, hal itu dapat mempercepat perwujudan pemerintahan yang terbuka yang merupakan upaya strategis mencegah praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), dan terciptanya kepemerintahan yang baik (*good governance*).

Sebagai konsekwensi diberlakukannya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang mengatur hubungan antara masyarakat atau warga Negara dengan Badan Publik,

[12]Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Pejabat publik, dan pejabat pelayanan publik serta institusi-institusi lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan informasi publik, maka sudah pasti akan menimbulkan hak dan kewajiban antara kedua belah pihak yang pada gilirannya berpotensi menimbulkan sengketa antara warganegara dengan Administrasi Negara.

Sengketa Tata Usaha Negara dimaksud dapat muncul dari tidak disediakannya informasi berkala oleh Badan publik, juga pengenaan biaya yang tidak wajar, dan/atau penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-undang.[13] Kesemuanya ini merupakan obyek sengketa baru dalam Peradilan Tata Usaha Negara, yang sampai saat ini masih belum diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Selain itu pihak yang berhak mengajukan gugatan Tata Usaha Negara tidak hanya orang atau badan hukum perdata sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang

[13] Lihat Pasal 35 ayat (1) huruf b, f, dan g, Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, melainkan juga badan publik dapat mengajukan gugatan Tata Usaha Negara jika mendapatkan hambatan dalam mengakses dan menggunakan informasi publik.[14]

Dengan demikian, maka berarti terjadi "disharmonisasi atau conflik of norm" antara Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dengan Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Adapun kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu kompetensi absolut dan kompetensi relatif. Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara terbatas pada Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*),[15] dan yang dipersamakan dengannya.[16]

---

[14] Lihat Pasal 1 angka 3, 5, 10 dan 11 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[15] Ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor : 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut W.F. Prins,[17] *Beschikking* adalah tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan, dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenangnya yang luar biasa.

Sedangkan Utrecht,[18] menyatakan bahwa *Beschikking* adalah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.

Demikian juga Van der Pot,[19] menyatakan *Beschikking* adalah perbuatan hukum yang dilakukan alat-alat pemerintahan, pernyataan-pernyataan kehendak alat-alat pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hak istimewa, dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan perhubungan-perhubungan hukum.

Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1986, tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang dimaksud dengan *Beschikking* adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi

---

[16] Ketentuan Pasal 3 Undang-undang Nomor : 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

[17] Mr. W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara,* Pradnya Paramita, Jakarta, 1987, hlm 38.

[18] E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,* Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, hlm 91.

[19] Van der Pot, dalam Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara,* Alumni, Bandung, 1985, hlm. 89.

seseorang atau badan hukum perdata.

Namun terdapat pengecualian dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam hal keputusan tidak tertulis, dimana Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedang hal itu merupakan kewajibannya. Apabila batas waktunya telah lewat sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, atau lewat batas waktu 4 (empat) bulan dalam hal perundang-undangan tidak menentukannya, maka badan atau pejabat Tata Usha Negara yang bersangkutan dapat dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan. Tindakan "diam" itu dapat disamakan dengan Keputusan tertulis yang tidak tertulis.

Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, sengketa Tata Usaha Negara dapat muncul dari "tidak disediakannya informasi berkala oleh Badan publik, juga pengenaan biaya yang tidak wajar, dan/atau penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-undang".

Jika dilihat dari pengertian Beschikking, sebagaimana diuraikan diatas, ketentuan mengenai tidak disediakannya informasi berkala, (maksudnya adalah informasi publik yang wajib diumumkan oleh Badan Publik secara berkala) paling sedikit 6 (enam) bulan sekali.[20] Sedangkan

[20]Ketentuan Pasal 9 ayat (3) UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, menegaskan : Kewajiban memberikan dan menyampaikan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling singkat 6 (enam) bulan sekali.

yang dimaksud dengan "berkala" adalah secara rutin, teratur, dan dalam jangka waktu tertentu. Jadi pemberian informasi berkala tersebut merupakan kewajiban Badan publik untuk menyampaikannya kepada masyarakat, tanpa harus diminta terlebih dahulu dan tidak dikeluarkan dalam bentuk keputusan sebagaimana dimaksudkan dalam teori Beschikking.

Demikian pula dengan ketentuan "pengenaan biaya yang tidak wajar", hanya merupakan persoalan administrasi belaka, tidak dikeluarkan melalui keputusan Tata Usaha Negara, dan juga pengenaan biaya tersebut tidak perlu diminta terlebih dahulu sebagaimana dimaksudkan dalam teori Beschikking.

Adapun penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-undang, hanya merupakan keterlambatan proses penyampaian saja, tidak berbentuk keputusan Tata Usaha Negara atau yang dipersamakan dengannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian, maka jika dilihat dari sisi pengertian Beschikking, maka terhadap persoalan tersebut tidak terdapat unsur-unsur atau ciri-ciri Beschikking di dalam perbuatan administrasi Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 35 Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaaan Informasi Publik. Oleh karena itu maka

persoalannya adalah dapatkah perbuatan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dijadikan sebagai obyek sengketa Tata Usaha Negara. Karenanya perlu dilakukan penelitian dan pengkajian secara cermat mengenai persoalan tersebut, karena jika tidak, maka akan terjadi kekaburan norma atau kerancuan hukum yang akan mengakibatkan timbulnya ketidakpastian hukum terhadap kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Dan secara sosiologis akan berdampak kepada kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan.

Bahwa selain kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diuraikan di atas, juga terdapat subyek sengketa Tata Usaha Negara yang menjadi pihak dalam perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Untuk menjelaskan tentang subyek sengketa Tata Usaha Negara, yang diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, terlebih dahulu akan diuraikan tentang sengketa Tata Usaha Negara, karena keduanya saling terkait antara satu dengan yang lainnya.

Menurut Muchsan,[21] Yang dimaksud dengan sengketa atau perselisihan adalah ketidak sesuaian faham antara dua orang atau lebih mengenai sesuatu hal, dan peselisihan tersebut haruslah merupakan

---

[21]Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara,* Liberty, Yogyakarta, 1981, (selanjutnya disebut Muchsan I), hlm. 11.

perselisihan hukum.

Sedangkan Rochmat Soemitro,[22] mengemukakan, yang dimaksud dengan sengketa adalah tidak terdapat persesuaian faham antara dua orang mengenai sesuatu hal, dan harus dikemukakan pada instansi yang berwajib untuk diputuskan.

Adapun menurut Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang disebut dengan 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.

Pengertian sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diuraikan di atas, mengarah kepada pengertian sengketa dalam arti ekstern, yaitu antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sedangkan sengketa Intern adalah sengketa yang terjadi antara lembaga Negara dengan lembaga Negara lainnya, terutama yang berkaitan dengan kewenangan relatif.[23]

Jadi untuk dapat dikatakan sebagai suatu sengketa Tata Usaha

---

[22]Rochmat Soemitro, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia,* Eresco, Bandung, 1991, (selanutnya disebut Rochmat Soemitro I), hlm 8.

[23] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 213.

Negara (sengketa ekstern) harus memenuhi kriteria tertentu yang berkaitan dengan subyek sengketa yaitu harus terdiri dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berlawanan dengan orang atau badan hukum perdata.

Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dimungkinkan adanya subyek sengketa Tata Usaha Negara (mengenai kompetensi absolut) tidak hanya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan orang atau badan hukum perdata, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, akan tetapi juga antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan badan atau pejabat publik lainnya. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 1 butir 3, 5, 10 dan 11 Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dimana pada Pasal 1 butir 5 disebutkan sengketa informasi publik adalah sengketa yang terjadi antara badan publik dan pengguna informasi publik yang berkaitan dengan hak memperoleh dan menggunakan informasi berdasarkan perundang-undangan ; sedangkan yang dimaksud dengan pengguna informasi adalah orang yang menggunakan informasi publik sebagaimana diatur dalam undang-undang ini ; dan yang dimaksud dengan orang adalah orang perorangan, kelompok orang, badan hukum, atau badan publik sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini. Sedangkan yang dimaksud dengan badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif,

yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3, 5, 10, 11 tersebut di atas, maka jelaslah bahwa badan publik juga dapat berposisi sebagai pihak yang mengajukan gugatan ke badan publik lainnya jika informasi publik yang dibutuhkan tidak diberikan.

Namun jika dilihat dari sisi pengertian sengketa Tata Usaha Negara, maka badan publik tidak dapat menjadi subyek sengketa Tata Usaha Negara. Hal ini dipertegas lagi dalam penjelasan Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan, bahwa hanya orang atau badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai subyek hukum saja yang dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara.

Oleh karena itu terhadap persoalan tersebut juga harus dilakukan penelitian dan pengkajian secara cermat apakah badan publik dapat menjadi subyek sengketa (ekstern) Tata Usaha Negara ataukah tidak. Jika tidak dilakukan penelitian dan pengkajian secara cermat terhadap persoalan ini, maka akan berakibat terjadinya kerancuan hukum mengenai siapa yang boleh dan tidak boleh sebagai pihak dalam sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Bahwa selain mengatur mengenai kompetensi dan subyek sengketa Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik juga mengatur mengenai mekanisme penyelesaian sengketa antara badan publik dengan warganegara, dengan melalui lembaga mediasi dan ajudikasi non litigasi. Mediasi adalah penyelesaian sengketa informasi publik antara para pihak melalui bantuan mediator Komisi Informasi. Sedangkan Ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa informasi publik antara para pihak yang diputus oleh Komisi Informasi.[24]

Namun yang menjadi persoalan adalah bagaimana proses dan mekanisme penyelesaian sengketa melalui mediasi dan ajudikasi non litigasi yang diatur dalam Undang-undang tersebut, mengingat kedua lembaga tersebut dilaksanakan oleh satu lembaga yaitu Komisi Informasi.

---

[24] Pasal 1 angka 6 dan 7 Undang-undang Nomor : 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Dan jika putusan Ajudikasi tersebut tidak diterima oleh salah satu pihak, maka pihak yang tidak menerima tersebut dapat mengajukannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara.[25]

Pengaturan mengenai proses pengajuan keberatan atau gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara jika putusan Ajudikasi tidak diterima, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, juga akan menjadi persoalan tersendiri, jika dihadapkan dengan ketentuan Pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Karena menurut Pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa yang berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang telah melalui proses administrasi adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan Tingkat Pertama.[26] Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik bahwa pengadilan yang berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan

---

[25] Pasal 47 dan 48 Undang-undang Nomor : 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[26] Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan :

(1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia.
(2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

sengketa informasi (yang telah melalui proses mediasi dan Ajudikasi) adalah Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan Tingkat pertama.[27]

Persoalan selanjutnya adalah apakah upaya mediasi dan Ajudikasi yang dilakukan oleh Komisi Informasi dapat dikategorikan sebagai upaya administratif sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jika termasuk upaya administratif, maka ketentuan mengenai pengajuan keberatan atau gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjadi bertentangan dengan Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Karena mekanisme penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, telah diatur dengan jelas dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa upaya penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara jika dilihat dari cara penyelesaiannya dibedakan menjadi dua, yaitu : Penyelesaian sengketa secara langsung, dan Penyelesaian sengketa tidak langsung.[28]

---

[27] Lihat Ketentuan pasa 47 ayat (1) dan Pasal 48 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[28] Philipus M Hadjon, at. all, *Pengantar Hukum Adinistarsi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administratieve Law),* Gajah Mada Uneversity Press, Yogyakarta, 2002, (selanjutnya disebut Philipus M.Hadjon II), hlm 337.

Penyelesaian sengketa secara langsung, berarti sengketa administrasi tersebut tidak terbuka kemungkinan upaya administratif, melainkan hal itu semata-mata menjadi kompetensi absolut pengadilan administrasi (tingkat pertama). Sedangkan Penyelesaian sengketa tidak langsung, yaitu terbuka kemungkinan sengketa administrasi itu diselesaikan dengan menggunakan upaya administratif yang tesedia.

Yang dimaksud dengan "upaya administatif" menurut pasal 48 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkugan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk,[29] yaitu dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding administratif". Namun apabila penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut keberatan.[30] Dan khusus mengenai sengketa Tata Usaha Negara yang telah melalui upaya administratif, maka

---

[29]Goenawan Winaradja, *Komplikasi Pranata Peradilan Tata Usaha Negara,* Pustaka, Bandung, hlm 164.

[30] Lihat Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

yang berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.[31]

Karena itu, konsep *Despute Resolution (ADR)* menjadi hal penting sebagai alat ukur untuk menganalisa apakah Komisi Informasi yang diberi wewenang untuk melakukan Mediasi dan Ajudikasi non litigasi tersebut termasuk dalam kategori upaya administratif sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dari permasalahan-permasalahan sebagaimana telah diuraikan di atas, maka secara filosofis dapat dikatakan, bahwa ada nilai-nilai kebenaran dan kepastian hukum yang telah lama dipahami oleh masyarakat mengenai kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara yang kini menjadi terganggu atau dipertanyakan kembali dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Sedangkan secara sosiologis, hal ini akan semakin mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap eksistensi lembaga peradilan itu sendiri, khususnya Peradilan Tata Usaha Negara.

Dari sisi teori, permasalah tersebut di atas betentangan dengan konsep beschikking, teori tolok ukur sengketa dan bahkan dengan teori Dispute Resolution. Namun secara politis Undang-undang Nomor 14 tahun

[31] Lihat ketentuan Pasal 48 dan Pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik telah berlaku dan mengikat kepada semua pihak termasuk badan-badan publik untuk melaksanakannya.

Untuk itulah, maka pengaturan mengenai hubungan antara warganegara dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik perlu dianalisis, dikaji dan diteliti secara cermat dalam kerangka Hukum Administrasi Negara dengan landasan keilmuan yang kuat, karena jika tidak, maka akan terjadi kerancuan hukum atau kekaburan norma terhadap lembaga mana sebenarnya yang berwenang menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang telah melalui upaya administratif, sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Karenanya suatu kajian keilmuan yang hendak menelaah pengaturan hukum mengenai adanya hubungan hukum yang mempunyai potensi terjadinya sengketa administrasi atau sengketa Tata Usaha Negara dalam ketentuan Undang-undang yang mengatur mengenai keterbukaan informasi publik yang mengungkap aspek argumentasi filosofis dibalik norma hukum yang ada merupakan kebutuhan akademik.

Pemahaman teoritis dan yuridis secara komprehensif akan menjadi rujukan utama dalam setiap pengkajian ilmiah substansi masalah dalam disertasi.

1.2. Perumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang masalah di atas, permasalahan yuridis (*legal issue*) yang dikaji dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik terjadi perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dan bagaimanakah implikasi yuridisnya terhadap penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara.
2. Bagaimanakah eksistensi Komisi Informasi dalam sistem penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dari sengketa Informasi Publik.
3. Bagaimanakah mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian untuk penulisan Disertasi ini secara komprehensip mempunyai 2 (dua) tujuan dasar berupa tujuan umum dan tujuan khusus.

1.3.1. Tujuan umum

Menekankan pada upaya keilmuan untuk menemukan dan memberikan jawaban atas berbagai problematika mengenai adanya perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam keterbukaan informasi publik.

1.3.2. Tujuan khusus

Menganalisis pengaturan mengenai keterbukaan informasi publik yang memungkinkan terjadinya perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu (1) untuk mengetahui kompetensi absolute Peradilan Tata Usaha Negara dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan implikasi yuridisnya terhadap penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, dan (2) untuk mengetahui eksistensi Komisi Informasi dalam sistem penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dari sengketa Informasi Publik, serta (3) untuk mengetahui mekanisme penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Keterbukaan Informasi publik.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun penelitian yang dilakukan, diharapkan dapat bermanfaat sebagai berikut :

1.4.1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran khususnya bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum di bidang Hukum Administrasi Negara khususnya yang berkenaan dengan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.

1.4.2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan terhadap para penyelenggara Adminisrasi Negara dalam menata hubungan antara

pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat dalam aplikasi keterbukaan informasi publik dan pelayanan publik, dan sekaligus untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat yang membutuhkan informasi dan pelayanan publik. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberi masukan kepada para penegak hukum yang bergerak dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dan sengketa informasi publik.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara sudah banyak dilakukan, antara lain : oleh Supandi, dengan judul "Kepatuhan Hukum Pejabat Menaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di Medan". Penelitian ini menitik beratkan kajiannya kepada tingkat kepatuhan Pejabat Tata Usaha Negara di Medan terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, dan akibatnya jika tidak dipatuhi serta bagaimana penyelesaiannya. Kemudian oleh Yos Johan Utama, dengan judul "Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Akses Warga Negara Untuk Mendapatkan Keadilan Dalam Perkara Administrasi Negara" (Suatu Studi Kritis terhadap Penggunaan Asas-asas Hukum Administrasi Negara Dalam Peradilan Administrasi). Penelitian ini memfokuskan kajiannya dengan menganalisis kondisi Peradilan Tata Usaha Negara yang diduga mengalami malfungsi, dengan pokok permasalahan antara lain Bagaimana dukungan prinsip dasar/asas-asas Hukum Administrasi Negara kepada sistem PTUN, guna menjalankan

fungsi perlindungan hukum dan akses ke keadilan bagi masyarakat. Serta oleh Lintong Oloan Siahaan, dengan judul "Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi Di Indonesia" (Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-2001). Penelitian ini menitik beratkan kajiannya kepada eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara, yang meliputi keberadaan PTUN sejak lahirnya sampai tahun 2001 dan Prospektif PTUN di masa yang akan datang.

Namun penelitian mengenai Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan Keterbukaan Informasi Publik setelah berlakunya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, sampai saat ini masih belum ditemukan. Oleh karena itu Peneliti mengambil permasalahan ini sebagai fokus penelitian dalam disertasi. Mengingat permasalahan mengenai keterbukaan informasi publik masih menjadi hal yang baru di Indonesia, bahkan di negara-negara Asia, baru beberapa negara saja yang memiliki undang-undang kebebasan Informasi, seperti Jepang, Korea Selatan, Pakistan, Philipina, India, dan Thailand, termasuk Indonesia. Sedangkan negara-negara Asia lainnya seperti Singapura, Cina, Malaysia, Vietnam, Brunai Darussalam, dan lain-lain belum memiliki undang-undang mengenai keterbukaan atau kebebasan informasi.[32]

[32]Departemen Komunikasi dan Informatikan RI, Sosialisasi Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, Jogyakarta, 5 Agustus 2008.

Di Indonesia, Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik baru disahkan dan diundangkan pada tanggal 30 April 2008, dengan Undang undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61 dan mulai berlaku pada tanggal 01 Mei 2010.[33]

Penelitian disertasi yang diteliti oleh penulis, membahas tentang perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara yang meliputu obyek dan subyek Peradilan Tata Usaha Negara pasca lahirnya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. Penelitian disertasi ini dimaksudkan dapat menghasilkan kajian kritis yang orisinil dari segi ilmu hukum dan ketentuan perundang-undangan mulai dari lapisan dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum tentang keterbukaan informasi publik dan perluasan kompetensi dan subyek Peradilan Tata Usaha Negara, yang pada gilirannya juga akan memberikan manfaat pada politik hukum dimasa yang akan datang.[34]

1.6. Desain Penelitian

Untuk dapat mengetahui dengan jelas perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara, perlu diketahui terlebih dahulu kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara itu sendiri, dan untuk

---

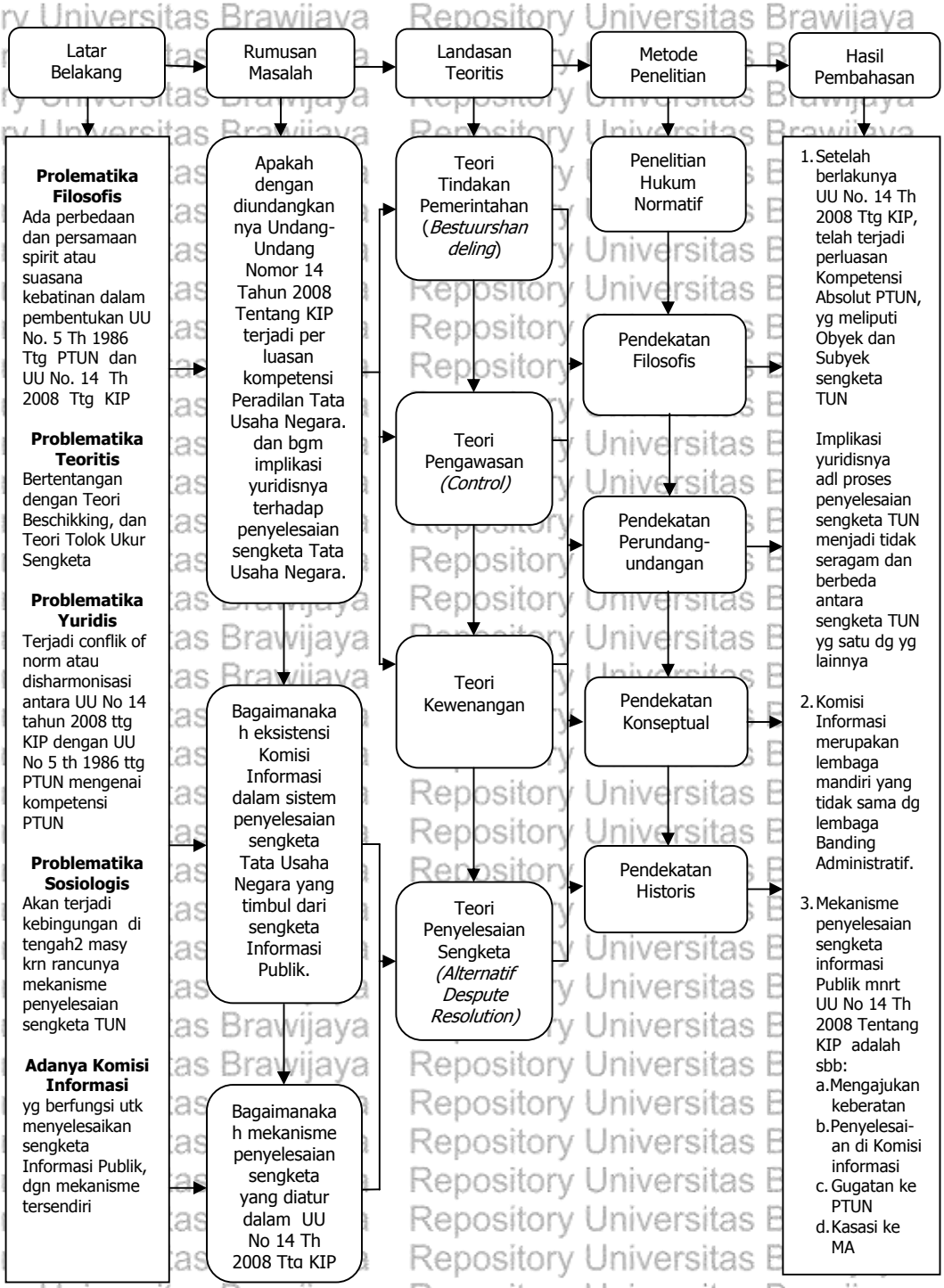
[33]Ketentuan Pasal 64 (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, menyatakan "Undang-undang ini mulai berlaku 2 (dua) tahun sejak tanggal diundangkan".

[34]Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metode Penemuan Hukum Normatif,* Banyumedia, Malang, 2005, hlm 372.

mengetahui kompetensi peradilan Tata Usaha Negara, perlu juga terlebih dahulu diketahui bagaimana gambaran umum mengenai Peradilan Tata Usaha Negara, serta perbuatan-perbuatan Administrasi Negara manakah yang menyebabkan timbulnya kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara tersebut, dan untuk dapat mengetahui perbuatan-perbuatan Administrasi Negara, perlu diketahui teori tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*).

Dengan demikian, maka rangkaian pembahasan dalam penelitian ini secara berturut-turut akan beranjak dari perbuatan-perbuatan Administrasi Negara atau Tata Usaha Negara dan teori tindakan pemerintahan, kemudian dilanjutkan dengan tinjauan umum Peradilan Tata Usaha Negara dan eksistensinya. Kemudian dilanjutkan dengan pembahasan mengenai Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, baik menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maupun menurut Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan Implikasinya terhadap penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Selanjutnya pembahasan tentang Eksistensi Komisi Informasi dalam sistem penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dari sengketa Informasi Publik, dan mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, serta hubungannya dengan upaya penyelesaian sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Skema 1
Desain Penelitian



1.7. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu karya ilmiah yang berkaitan dengan analisa yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten.[35] Karena itulah penelitian ini dilakukan berdasarkan langkah-langkah sebagai berikut :

1.7.1. Jenis penelitian dan pendekatan masalah

Penelitian dalam penyusunan Disertasi ini adalah penelitian hukum normatif,[36] yang mengkaji dan menelaah ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum,[37] yang terkait dengan keterbukaan informasi publik yang memungkinkan terjadinya perluasan kompetensi

---

[35] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum,* Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1985, hlm 42.

[36] Philipus M. Hadjon mengutip pendapat J. Gijssels, melihat hubungan antara ilmu hukum dogmatik (*normative*) dengan teori hukum. Dogmatik hukum : (i) mempelajari aturan hukum dari segi teknis, (ii) berbicara tentang hukum, (iii) bicara hukum dari segi hukum dan (iv) bicara tentang pemberian alasan terhadap hlm tersebut. Dengan perbandingan tersebut nampak bahwa teori hukum tidaklah senantiasa normative seperti dogmatik hukum. Teori hukum merupakan *meta teori* bagi dogmatik hukum. Dalam konteks penelitian ini , isu hukum yang dimunculkan dalam perumusan masalah, lebih dekat pada kajian teori hukum (dalam arti sempit). Philipus M. Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif),* Artikel dalam Majalah Yuridika, Nomor 6 Tahun I X Nopember –Desember 1994, (Philipus M. Hadjon III) hlm. 3. Bandingkan dengan Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum,* dalam Yuridika, Vol. 16 No. 1 Maret-April 2001, hlm. 104.

[37] Asas-asas hukum tersebut dapat dibedakan antara asas hukum konstitutif dengan asas regulatif yang sejajar dengan pembedaan antara asas hukum umum dan asas hukum khusus. Asas-asas hukum konstitutif merupakan asas-asas yang harus ada bagi kehidupan suatu system hukum, sedangkan asas hukum regulative perlu bagi berprosesnya system hukum tersebut. Asas-asas hukum tersebut ada yang berlaku umum artinya harus ada pada setisp system hukum. Asas-asas hukum khusus merupakan perwujudan dari kekhususan masyarakat dan kebudayaan yang tercermin dalam system hukumnya. Asas-asas hukum khusus tersebut, baik yang konstitutif maupun yang regulatif dapat dibahas menurut bidang-bidang tata hukum, misalnya hukum administrasi Negara, hukum tata Negara, dan seterusnya. Pembentukan kaedah hukuk yang tidak di dasarkan pada asas-asas hukum konstitutif menghasilkan kaedah yang secara materiel bukan merupakan kaidah hukum. Kalau asas-asas hukum regulative

Peradilan Tata Usaha Negara. Sementara penelitian terhadap asas-asas hukum penting sebagai dasar materiel, sendi-sendi maupun arah bagi pembentukan kaidah hukum.

Setelah menentukan jenis penelitian, selanjutnya peneliti menentukan pula pendekatan masalah yang digunakan. Dalam kepustakaan ilmu hukum pendekatan masalah ditentukan dan dibatasi oleh tradisi keilmuan yang dikembangkan.[38] Karenanya pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Filosofis (*philosophy approach*), peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).[39]

Pendekatan filosofis dilakukan untuk mengkaji nilai-nilai yang berkaitan dengan Keterbukaan Informasi Publik dan yang menjadi alasan diperlukannya perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan Pendekatan statute atau perundang-undangan dilakukan untuk mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keterbukaan informasi publik dan Peradilan Tata Usaha

---

tidak diperhatikan, maka yang dihasilkan adalah kaidah-kaidah hukum yang tidak adil (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta, 1994, hlm. 54-56).

[38] JJ. Bruggink, *Refleksi Ilmu Hukum,* dialih bahasakan Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 142.

[39] D.H.M. Meuwissen, *Ilmu Hukum,* Pro Justitia, Tahun XII No. 4 Oktober 1994, (D.H.M. Meuwissen II) hlm 28.; Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara,* CV. Rajawali, Jakarta, 1981, hlm 3-4.

Negara. Pendekatan konseptual dilakukan untuk mengidentifikasi beberapa konsep hukum yang melandasi peraturan yang berkaitan dengan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, sembari berusaha menemukan konsep-konsep hukum yang tepat sebagai dasar bagi adanya perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai implikasi dari Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dengan *historical approach* maka peneliti akan menggunakan pendekatan sejarah hukum sebagai sarana untuk dapat memahami problematika hukum yang sedang diteliti.

1.7.2. Sumber dan jenis bahan hukum.

Adapun sumber dan jenis bahan hukum dalam penelitian ini adalah:

a. Bahan hukum primer; Undang Undang Dasar 1945 (hasil amandemen), Undang Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Peraturan perundang-undangan atau perangkat hukum nasional lainnya yang berkaitan dengan Keterbukaan Informasi Publik serta berkaitan dengan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-

undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara).

b. Bahan Hukum Sekunder; memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, jurnal, majalah ilmiah, prosiding lokakarya, media massa, internet, literatur dan atau pandangan para sarjana yang relevan dengan masalah yang dibahas.

c. Bahan hukum Tertier; yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti : kamus hukum, ensiklopedia, terminology hukum, dan sebagainya.

1.7.3. Prosedur pengumpulan bahan hukum.

Untuk mendapatkan suatu penelaahan yang maksimal maka pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui prosedur identifikasi dan inventarisasi untuk dilakukan klasifikasi sesuai dengan permasalahan yang ditelaah.

1.7.4. Pengolahan dan analisis bahan hukum.

Bahan hukum yang diperoleh melalui kajian kepustakaan maupun bahan hukum penunjang yang diperoleh di lapangan kemudian diklasifikasikan, dicari hubungannya satu sama lain dengan menggunakan penalaran deduktif dan induktif untuk menghasilkan proposisi, konsep khususnya konsep hukum mengenai Keterbukaan Informasi Publik serta Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Analisis yang dipergunakan adalah

diskriptif-analitik yang dilakukan dengan memaparkan, menelaah, mensistematisasi, menginterpretasi dan mengevaluasi hukum positif.[40]

1.8. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian disertasi ini dibagi dalam 6 (lima) bab masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab sesuai pembahasan dan materi yang diteliti.

Bab I : Pendahuluan, memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, Orisinalitas Penelitian, Desain Penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Kerangka Teoritik, berisikan uraian tentang kerangka teoritis yang akan dijadikan sebagai pisau analitis permasalahan dalam penulisan disertasi ini. Adapun landasan teoritik yang digunakan adalah teori *Bestuurshandling* (tindakan pemerintahan), terutama teori *beschikking* dan teori sengketa, kemudian Teori Control (pengawasan) dan Teori Dispute Resolution). Teori beschikking dan teori sengketa digunakan untuk menganalisa apakah ketentuan Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 tahu 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dapat menjadi kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dan apakah badan publik dapat menjadi subyek sengketa berlawanan dengan badan publik lainnya. Demikian juga teori-teori lainnya akan digunakan untuk

[40]Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar,* Liberty Yogyakarta, 1998, hlm 61 ; Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum,* Citra Aditya Bakti, Jakarta 1993, hlm 19.

menganalisa permasalahan-permasalahan berikutnya. Untuk itu, maka dalam bab ini akan dibahas tentang perbuatan administrasi atau Tata Usaha Negara, termasuk teori tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*).

Bab III : Pada bab ini dibahas mengenai tinjauan umum Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga yang memiliki kompetensi absolut yang sedang diteliti, berikut dengan fungsi kontrol yuridis yang dimilikinya terhadap perbuatan Tata Usaha Negara atau tindakan pemerintahan.

Bab IV : Pembahasan, bab ini berisi analisis terhadap permasalahan pertama, yakni menyangkut apakah terjadi perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara pasca berlakunya Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, serta implikasi yuridisnya terhadap penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Demikian juga bagaimana hubungannya dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, maka dalam bab ini akan dibahas tentang Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, baik yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maupun yang diatur dalam Undang-undang

Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Demikian juga dengan Inplikasinya terhadap penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara.

Bab V : bab ini berisi uraian tentang jawaban terhadap permasalahan kedua dan ketiga, yaitu mengenai Eksistensi Komisi Informasi dalam sistem penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dari sengketa Informasi Publik. Dan mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik serta hubungannya dengan upaya penyelesaian sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dan hal-hal lain yang berkaitan dengan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dan keterbukaan informasi publik.

Bab VI : Kesimpulan dan Rekomendasi, bab ini akan mengungkap *"legal realities"* dan *"legal opinion"* berupa kesimpulan dari hasil penelitian dan dikonstruksikan sebagai temuan. Pada bab ini juga disertakan rekomendasi atau saran yang dipandang perlu berdasarkan kesimpulan sebagai kontribusi ilmiah bagi perkembangan hukum administrasi Negara.

BAB II

KERANGKA TEORITIK

2.1. Teori Tindakan Pemerintahan (*Bestuurshandeling*)

Pemerintah atau administrasi Negara merupakan subyek hukum, sebagai *dragger van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subyek hukum, pemerintah melakukan berbagai macam tindakan baik tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Namun sebelum lebih jauh membicarakan tentang tindakan pemerintahan, maka terlebih dahulu akan diuraikan tentang pengertian pemerintahan.

2.1.1. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Menurut Kuntjoro Purbopranoto,[41] pengertian pemerintahan dapat dibagi menjadi dua, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas, meliputi tiga kekuasaan, yaitu : pembentuk Undang-undang *(la puissance legislative*), pelaksanaan *(la puissance executive*), dan peradilan *(la puissance de juger*).

Van Vollenhoven,[42] menambahkan satu unsur dalam memberikan arti terhadap pemerintahan dalam arti luas (*bewindvoering atau regen*), yang kemudian dikenal dengan istilah "catur praja" yaitu meliputi: membuat peraturan (*regel geven*), pemerintah/pelaksana (*bestuur*),

---

[41] Kuntjoro Purbopranoto, *Op. Cit.*, hlm 40.

[42] Van Vollenhoven dalam *Ibid.*

peradilan (*rechtspraak*) dan polisi (*politie*).

Berbeda dengan A.M. Donner,[43] yang mengadakan pembagian berdasarkan ilmu administrasi, dan mengartikan pemerintahan dalam arti luas meliputi: badan-badan pemerintahan di pusat, yang menentukan haluan Negara ; dan instansi-instansi yang melaksanakan keputusan badan-badan tersebut.

Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit, hanya badan pelaksana (*executive, bestuur*) saja, tidak termasuk badan perundang-undangan, peradilan dan kepolisian.

Hal senada juga disampaikan oleh Komisi Van Poelje,[44] yang membedakan pengertian pemerintahan dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah sebagai fungsi yakni yang meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat-alat pemerintahan (*bestuursorganen*) untuk mencapai tujuan pemerintahan (*administration*). Sedangkan Pemerintahan dalam arti sempit adalah sebagai organ/badan/alat perlengkapan Negara yang diserahi pemerintahan (*government/bestuur*).

2.1.2. Pengertian tindakan Pemerintahan (*Bestuurshandeling*)

Istilah tindakan hukum pemerintahan semula berasal dari ajaran hukum perdata (*het woord rechtshandeling is ontleend aan de dogmatiek*

[43] A.M. Donner, dalam *Ibid.*

[44] Van Poelje, dalam *Ibid.,* hlm 41.

van het burgerlijk recht),[45] yang kemudian digunakan dalam hukum administrasi negara sehingga dikenal dengan istilah tindakan hukum administrasi (*administratieve rechtshandeling*).

Menurut Philipus M. Hadjon,[46] Perbuatan Tata Usaha Negara atau administrasi Negara atau yang sering juga disebut tindak pemerintahan, adalah tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan.

Menurut Van Vollenhoven,[47] yang dimaksud dengan *Bestuurshandeling* (tindakan pemerintahan) adalah pemeliharaan kepentingan Negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa tinggi dan rendahan. Istilah "*spontaan*" menurut Kuntjoro Purbopranoto,[48] mengandung arti segera atas inisiatif sendiri menghadapi keadaan dan keperluan yang timbul, satu demi satu (*individuele gevaalen*)

---

[45] A.D. Belinfante, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, (selanjutnya disebut Ridwan HR I), hal 113. Dalam bidang perdata, tindakan hukum merupakan tahap awal lahirnya hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) yaitu suatu hubungan yang ada relevansinya dengan hukum atau hubungan yang dapat menimbulkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Hubungan hukum dalam perdata ini lahir dari adanya kehendak dan pernyataan kehendak (*wil en wilsverklaring*), baik pernyataan itu dikemukakan secara tegas maupun secara diam-diam (*uitdrukkelijke en stilzwijgende verklaring*) di antara pihak-pihak dalam kedudukan yang sejajar. Lebih lanjut mengenai tindakan hukum keperdataan ini dapat dilihat pada E.M. Mijers, *de Algemene Begrippen van het Burgerlijk Recht,* Universitaire Pers Leiden, Leiden, 1984, hlm 211-225.

[46] Philipus M. Hadjon, *Pengertian-Pengertian dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling),* Djumali, Surabaya, 1985, (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon IV), hlm 1.

[47] Van Vollenhoven, dalam SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara,* Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm 70.

[48] Kuntjoro Purbopranoto, *Op. Cit.,* hlm 43.

termasuk dalam bidangnya demi untuk kepentingan umum.

Menurut Van Poelje,[49] yang dimaksud dengan *publiek rechtelijke handeling* atau tindakan dalam hukum publik adalah tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Selain itu, Romeijn[50] juga mengemukakan bahwa tindak pemerintahan adalah tiap-tiap tindakan atau perbuatan dari satu alat administrasi Negara (*bestuursorgan*) yang mencakup juga perbuatan atau hal-hal yang berada di luar lapangan hukum tata pemerintahan, peradilan dan lain-lain dengan maksud menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. Selanjutnya pada bagian lain H.J. Romeijn,[51] juga mengatakan *"Een administratieve rechtshandeling is dan een wilsverklaring in een bijzonder geval uitgaande van een administratief orgaan, gericht op het in het leven roepen van een rechtsgevolg op het gebeid van administratief recht"* (tindakan hukum administrasi merupakan suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi). Akibat hukum yang lahir dari tindakan hukum, adalah akibat-akibat yang memiliki relevansi dengan hukum,

---

[49] Van Poelje., dalam SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm 71.

[50] Romeijn., dalam *Ibid.*

[51] H.J. Romeijn, dalam Ridwan HR I., *Op. Cit.*, hlm 114.

seperti : penciptaan hubungan hukum baru, perubahan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada.

Sedangkan menurut R.J.H.M. Huisman,[52] tindakan hukum adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, atau "*Een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten*",[53] (Tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban).

Dari beberapa pengertian tentang tindakan hukum pemerintahan di atas, dapat diambil intisari bahwa tindakan hukum pemerintahan adalah tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau administrasi Negara dalam melaksanakan fungsi pemerintahan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi Negara.

2.1.3. Unsur-unsur tindakan pemerintahan

Berdasarkan pengertian tentang tindakan pemerintahan tersebut, maka untuk dapat dikatakan sebagai tindakan hukum pemerintahan, terdapat beberapa unsur yang harus dipenuhi. Muchsan,[54] menyebutkan unsur-unsur tindakan hukum pemerintahan, yaitu :

---

[52] R.J.H.M. Huisman, *Algemeen Bestuursrecht, Een Inleiding* (Amsterdam : kobra, tt.) hlm 13.

[53] J.B.M. ten Berg, *Besturen Door De Overheid,* W.E.J. Tjeenk Willink, 1996, hlm 137.

[54]Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1981, (selanjutnya disebut Muchsan II), hlm. 18-19.

a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.
c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang administrasi.
d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan Negara dan rakyat.

Dari keempat unsur yang dikemukakan oleh Muchsan, sebagaimana disebutkan di atas, A.D. Belinfante,[55] menyebutkan satu unsur lagi terutama dalam kaitannya dengan negara hukum yang mengedepankan asas legalitas atau *Wetmatigheid van bestuur,* yaitu "perbuatan hukum administrasi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku". Karena pada prinsipnya, tindakan-tindakan hukum administrasi negara hanya dapat dilakukan dalam hal dan dengan cara yang telah diatur dan diperkenankan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, maka terdapat sedikitnya lima unsur dalam tindakan hukum pemerintahan, dan unsur-unsur tersebut harus dipenuhi untuk dapat dikatakan tindakan tersebut adalah tindakan hukum pemerintahan atau tindakan hukum administrasi Negara.

2.1.4. Macam-macam Perbuatan Pemerintahan

Dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan kepentingan umum, pemerintah melakukan bermacam-macam perbuatan, yang pada garis

[55] A.D. Belinfante, dalam Ridwan HR I., *Op. Cit.,* hlm. 50.

besarnya dapat digolongkan dalam dua golongan besar, yaitu:[56] (1) perbuatan hukum (*Rechtshandelingen*) dan (2) perbuatan nyata atau perbuatan yang bukan perbuatan hukum (*feitelijke handelingen*).

Dari kedua golongan perbuatan tersebut yang penting bagi Hukum Administrasi Negara adalah golongan perbuatan hukum (*Rechts handelingen*), sebab perbuatan tersebut langsung menimbulkan akibat hukum tertentu bagi hukum administrasi negara ; sedangkan golongan perbuatan yang bukan perbuatan hukum atau tindakan nyata dianggap tidak ada relevansinya dengan hukum, karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum secara langsung.[57]

Perbuatan pemerintah yang termasuk golongan perbuatan hukum dapat berupa : perbuatan hukum menurut hukum privat (sipil) dan perbuatan hukum menurut hukum publik.[58]

Di dalam praktek agak sulit untuk membedakan kapan tindakan hukum pemerintah itu diatur oleh hukum publik dan kapan tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum perdata, apalagi dengan adanya kenyataan bahwa tindakan hukum administrasi tidak selalu dilakukan oleh organ pemerintahan, tetapi juga oleh seorang atau badan hukum perdata dengan persyaratan-persyaratan tertentu. Di samping itu ada kesukaran

---

[56] E. Utrecht, *Op. Cit.,* hlm 87.

[57] C.J.N. Versteden, dalam Ridwan HR I., *Op. Cit.,* hlm 113.

[58] E. Utrecht, *Op. Cit.,* hlm 88.

lain dalam menentukan garis batas tindakan pemerintah apakah bersifat publik atau privat, terutama sehubungan dengan adanya dua macam tindakan hukum publik, yaitu yang bersifat murni, sebagai tindakan hukum yang dilaksanakan berdasarkan kewenangan publik, dan bersifat campuran antara hukum publik dan hukum privat.[59] Oleh karena itu, diperlukan klasifikasi mengenai kapan tindakan hukum pemerintah atau administrasi ini bersifat dan diatur oleh hukum perdata dan kapan tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum publik.

Secara teoritis, cara untuk menentukan apakah tindakan pemerintahan itu diatur oleh hukum privat atau hukum publik, menurut Ridwan HR,[60] adalah dengan melihat kedudukan pemerintah dalam menjalankan tindakan tersebut. Jika pemerintah bertindak dalam kualitasnya sebagai pemerintah, hanya hukum publiklah yang berlaku. Dan jika pemerintah bertindak tidak dalam kualitasnya sebagai pemerintah, hukum privatlah yang berlaku. Dengan kata lain, ketika pemerintah terlibat dalam pergaulan keperdataan dan bukan dalam kedudukannya sebagai pihak yang memelihara kepentingan umum, ia tidak berbeda dengan pihak swasta, yaitu tunduk pada hukum privat.

2.1.4.1. Perbuatan hukum menurut hukum privat (sipil)

Administrasi negara sering juga mengadakan hubungan hukum

---

[59] H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, dalam Ridwan HR I, *Op. Cit.,* hlm 118.

[60] *Ibid,* hlm 119.

dengan subyek hukum lain berdasarkan hukum privat seperti sewa-menyewa, jual beli dan lain sebagainya. Akan tetapi mengenai hal ini muncul dua pendapat,[61] yaitu :

a. Pendapat yang mengatakan bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintahan tidak dapat menggunakan hukum privat. Pendapat ini dikemukakan oleh Scholten, dengan alasan karena sifat hukum privat itu mengatur hubungan perorangan, sedangkan hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum publik yang merupakan hukum untuk bolehnya tindakan atas kehendak satu pihak. Dan untuk Administrasi Negara tindakan satu pihak ini mungkin dilakukan dalam rangka melindungi kepentingan umum.

b. Pendapat yang menyatakan bahwa Administrasi Negara dalam menjalankan tugasnya dalam beberapa hal dapat juga menggunakan hukum privat. Tetapi untuk menyelesaikan satu soal khusus dalam lapangan administrasi negara telah tersedia peraturan-peraturan hukum publik, maka administrasi negara harus menggunakan hukum publik itu dan tidak dapat menggunakan hukum privat. Pendapat ini dikemukakan oleh Krabbe, Kranenburg Vegting, Donner dan Huart.

2.1.4.2. Perbuatan hukum menurut hukum publik.

Perbuatan hukum menurut hukum publik ada dua macam, yaitu : Perbuatan hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiek rechtelijke*

[61]SF. Marbun dan Mahfud MD, *Op. Cit.,* hlm 69

handeling), dan Perbuatan hukum publik bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*).[62]

2.1.4.2.1. Perbuatan hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiek rechtelijke handeling*).

Beberapa sarjana seperti *S. Sybenga* hanya mengakui adanya perbuatan hukum publik yang bersegi satu, artinya hukum publik itu lebih merupakan kehendak satu pihak saja yaitu pemerintah. Menurut mereka tidak ada perbuatan hukum publik yang bersegi dua, tidak ada perjanjian, misalnya, yang diatur oleh hukum publik. Jika pemerintah melakukan perjanjian dengan pihak swasta maka perjanjian itu senantiasa menggunakan hukum privat (perdata). Perbuatan tersebut merupakan perbuatan hukum bersegi dua karena diadakan oleh kehendak kedua belah pihak dengan sukarela. Itulah sebabnya tidak ada perjanjian menurut hukum publik, sebab hubungan hukum yang diatur oleh hukum publik hanya berasal dari satu pihak saja yakni pemerintah dengan cara menentukan kehendaknya sendiri.

Perbuatan hukum publik yang bersegi satu (yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa) disebut dengan "Beschikking" atau ketetapan,[63] atau "surat ketetapan",[64] dan ada

---

[62] E. Utrecht, *Op. Cit.,* hlm 91.

[63] *Ibid.,* hlm 94.

[64] Rochmat Soemitro, *Peradilan Tata Usaha Negara Dan Perlindugan Hak-hak Azasi,* Pemberitaan Universitas Padjadjaran, No. 07 bulan Juli 1980, (selanjutnya disebut

juga yang menyebutnya "penetapan".[65] Untuk lebih jelasnya mengenai hal ini akan diuraikan secara tersendiri pada bagian berikutnya.

2.1.4.2.2. Perbuatan hukum publik bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*).

Van der Pot, Kranenberg-Vegting, Wiarda dan Donner mengakui adanya hukum publik yang bersegi dua atau adanya perjanjian menurut hukum publik. Mereka memberi contoh tentang adanya "kortverband contract" (perjanjian kerja jangka pendek) yang diadakan seorang swasta sebagai pekerja dengan pihak pemerintah sebagai pihak pemberi pekerjaan.[66]

Pada Kortverband contract ada persesuaian kehendak antara pekerja dengan pemberi pekerjaan, dan perbuatan hukum itu diatur oleh hukum istimewa yaitu peraturan hukum publik sehingga tidak ditemui pengaturannya didalam hukum privat (biasa). Dalam kaitan ini bisa dicontohkan misalnya tenaga-tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia untuk masa waktu tertentu adalah merupakan kortverband

---

Rochmat Soemitro II), hlm 19, menyatakan bahwa dalam bahasa Indonesia kami akan mengintroduksikan kata surat ketetapan untuk pengertian "beschikking", dan surat keputusan untuk pengertian "besluit".

[65] T. Bustomi, *"Onrechtmatige Overheidsdaad"* dalam Bina Yustitia, Bina Cipta, 1977, hlm 49 dan hlm 190, yang menyatakan bahwa apa yang disebut beschikking, dikalangan yudikatif dikenal dengan sebutan penetapan ; Lihat juga H. Amrah Muslimin, *Beberapa asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi,* Alumni, Bandung, 1980, hlm 115-116. Pada hlmaman 116 dikatakan, bahwa memaai istilah penetapan adalah tindakan hukum (rechtshandeling) pemerintah dalam suatu ihwal yang konkrit berdasarkan kewenangan khusus jabatan.

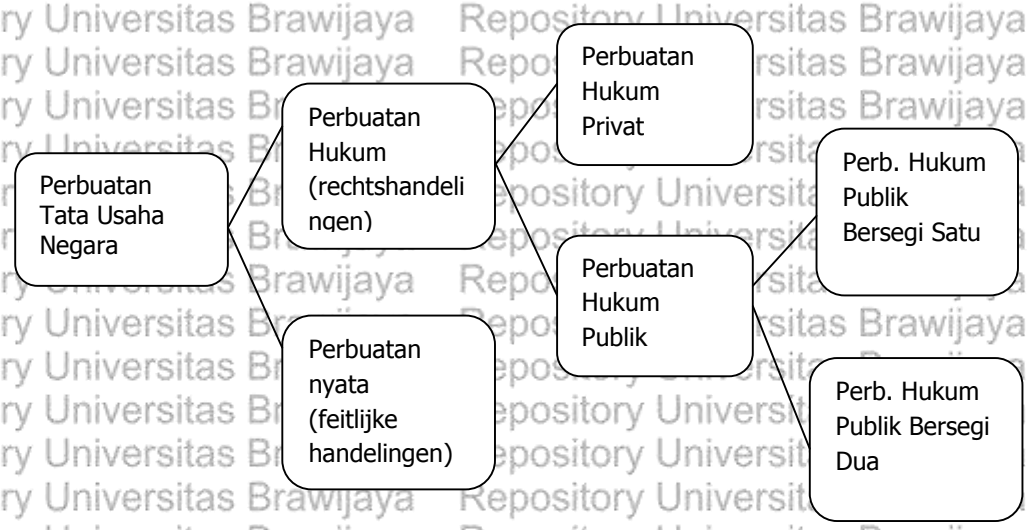
[66] Utrecht, *Op. Cit.,* hlm 67.

contract yang kemudian dituangkan dalam satu beschikking.[67]

Untuk lebih jelasnya tindakan pemerintahan tersebut dapat dilihat pada sechema berikut ini :

Skema 2

Perbuatan Tata Usaha Negara



2.1.5. Karakteristik Tindakan hukum pemerintahan

Di kalangan para sarjana terjadi perbedaan pendapat mengenai sifat tindakan hukum pemerintahan ini. Sebagian menyatakan bahwa perbuatan hukum yang terjadi dalam lingkup hukum publik selalu bersifat sepihak atau hubungan hukum bersegi satu (*eenzijdige*), bagi mereka tidak ada perbuatan hukum publik yang besegi dua, tidak ada perjanjian yang diatur oleh hukum publik. Bila antara pemerintah dengan seorang

---

[67]Kuntjoro Purbopranoto I, *Op. Cit.,* hlm 44. ; Lihat juga SF.Marbun dan Mahfud MD., *Op. Cit.,* hlm 70.

partikelir diadakan suatu perjanjian, hukum yang mengatur perjanjian itu marupakan senantiasa hukum privat. Perjanjian itu merupakan suatu hukum yang bersegi dua, karena diadakan oleh kedua kehendak (yang ditentukan dengan sukarela), yakni suatu persesuaian kehendak (*wilsovereenstemming*) antara dua pihak. Sementara itu, sebagian penulis lain menyatakan, ada perbuatan hukum yang bersegi dua (*weezijdige*). Mereka mengakui adanya perjanjian yang diatur oleh hukum publik seperti *kortverband contract* atau perjanjian kerja yang berlaku selama jangka pendek.[68] Meskipun dikenal adanya tindakan pemerintah yang bersegi dua, dari argumentasi masing-masing penulis tampak bahwa pada prinsipnya semua tindakan pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugas publik lebih merupakan tindakan sepihak atau bersegi satu. Indroharto bahakan menyebutkan bahwa tindakan hukum tata usaha Negara itu selalu bersifat sepihak. Tindakan hukum tata usaha Negara itu dikatakan bersifat sepihak, karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum suatu tata usaha Negara yang memiliki suatu tindakan hukum tata usaha Negara yang memiliki kekuatan hukum itu pada akhirnya tergantung kepada kehendak sepihak dari badan atau jabatan tata usaha negarayang memiliki wewenang pemerintahan untuk berbuat demikian.[69]

---

[68] E. trecht, *op. cit.,* hlm. 91-92, Lihat Soehino, *Asa-asas Hukum Tata Pemerintahan,* Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm 69 ; Lihat pula SF. Marbun dan Moh. Mahfud, *op. cit.,* hlm 69-70.

[69] Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang PTUN,* Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, (selanjutnya disebut Indroharti I), hlm. 147-148.

Pada perjanjian kerja jangka pendek (*kortverband contract*), yang dijadikan contoh hubungan hukum dua pihak dalam hukum publik, harus dianggap sebagai *cara* pelaksanaan tindakan pemerintahan bukan esensi dari tindakan hukum pemerintahan itu sendiri. Dengan kata lain, sebagaimana disebutkan W.F. Prins, yang lebih lazim terjadi adalah pernyataan kehandak pemerintah dijadikan titik berat di dalam pelaksanaannya, sedangkan kegiatan pihak yang bersangkutan, yang melahirkan awal usahanya, menjadi tergeser ke belakang, sekalipun kemudian ditentukan bahwa pihak yang bersangkutan harus menyetujui penawaran yang diberikan oleh pemerintah kepadanya.[70] Demikian pula pada izin usaha pertambangan dan konsesi pertambangan tidak dapat dikatakan bahwa pihak yang bersangkutan berkesempatan untuk terlebih dahulu menyatakan persetujuannya. Sebab izin pengusahaan pertambangan dan konsesi pertambangan tersebut terjadinya justru karena keputusan pemerintah, yang sifatnya "sepihak", dan berlaku seketika.

Dalam suatu Negara Hukum setiap tindakan hukum pemerintahan selalu didasarkan pada asas legalitas atau harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya tindakan hukum pemerintahan itu pada dasarnya adalah tindakan yang dilakukan dalam rangka melaksanakan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan

[70] WF. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *op.cit.,* hlm. 58.

perundang-undangan yang berlaku dalam rangka mengatur dan melayani kepentingan umum yang dikristalisasikan dalam ketentuan undang-undangan yang bersangkutan. Ketentuan undang-undang ini melahirkan kewenangan tertentu bagi pemerintah untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Karena kewenangan ini hanya diberikan kepada organ pemerintahan tertentu, tidak kepada pihak lain, tindakan hukum pemerintahan itu pada dasarnya bersifat sepihak, bukan hasil persetujuan dengan pihak yang dikenai tindakan hukum tersebut. Dalam Hukum Administrasi Negara, hubungan hukum antara pemerintah dalam kapasitasnya sebagai wakil dari jabatan pemerintahan bukan dalam kapasitasnya selaku wakil dari badan pemerintahan, dengan seorang atau badan hukum perdata, tidak berada dalam kedudukan yang sejajar. Pemerintah memiliki kedudukan khusus sebagai satu-satunya pihak yang diserahi kewajiban untuk mengatur dan menyelenggarakan kepentingan umum, di mana dalam rangka melaksanakan kewajiban ini kepada pemerintah diberikan wewenang untuk membuat peraturan perundang-undangan, menggunakan paksaan pemerintahan, atau menerapkan sangsi-sangsi hukum. Kedudukan pemerintah yang tidak dimiliki oleh seseorang atau badan hukum perdata ini menyebabkan hubungan hukum antara pemerintah dengan seorang atau badan hukum perdata bersifat ordinatif, berbeda halnya dengan hubungan hukum berdasarkan hukum perdata, yang bertumpu pada asas otonomi dan kebebasan berkontrak.

Hubungan hukum berdasarkan hukum perdata bersifat sejajar. Pemerintah, dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum pemerintahan, yang bukan sebagai wakil dari jabatan pemerintahan, dapat mengadakan hubungan hukum berdasarkan hukum perdata dengan kedudukan yang sejajar atau tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum perdata. Meskipun hubungan hukumnya bersifat ordinatif, pemerintah tidak dapat melakukan tindakan hukum secara bebas dan semena-mena terhadap warga negara, karena tindakan hukum pemerintah tetap terikat pada asas yang mendasari tindakan tersebut, yaitu asas legalitas.

Pada kenyataannya, tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan sendiri oleh organ pemerintahan yang diberi kewenangan untuk menjalankan tugas dan urusan tersebut, demikian juga sebaliknya, tidak semua tugas dan urusan pemerintahan dapat dijalankan secara bersama-sama dengan organ pemerintahan lainnya. Hal ini dikarenakan ruang lingkup urusan pemerintahan itu demikian luas dan kompleks sehingga untuk efektifitas dan efisiensi diperlukan pula keterlibatan pihak swasta, yang diwujudkan dengan cara kerjasama atau perjanjian. Tindakan hukum pemerintahan yang dilakukan dengan melibatkan pihak swasta ini disebut dengan tindakan hukum campuran (*de gemengd rechtshandeling*).[71]

[71]Ridwan HR I, *Op. Cit.*, hlm 124.

E. Utrecht,[72] menyebutkan beberapa cara pelaksanaan urusan pemerintahan, yaitu :

a. yang bertindak adalah administrasi negara sendiri;
b. yang bertindak ialah subyek hukum (=badan hukum) lain yang tidak termasuk administrasi Negara dan yang mempunyai hubungan istimewa atau hubungan biasa dengan pemerintah;
c. yang bertindak ialah subyek hukum lain yang tidak termasuk administrasi Negara dan yang menjalankan pekerjaannya berdasarkan suatu konsesi atau berdasarkan ijin (vergunning) yang diberikan oleh pemerintah;
d. yang bertindak ialah subyek hukum lain yang tidak termasuk administrasi Negara dan yang diberi subsidi pemerintah;
e. yang bertindak ialah pemerintah bersama-sama dengan subyek hukum lain yang bukan administrasi Negara dan kedua belah pihak itu tergabung dalam bentuk kerjasama (*vorm van samenwerking*) yang diatur oleh hukum privat;
f. yang bertindak ialah yayasan yang didirikan oleh pemerintah atau diawasi oleh pemerintah;
g. yang bertindak ialah subyek hukum lain yang bukan administrasi Negara, tetapi diberi suatu kekuasaan memerintah (delegasi perundang-undangan).

Dengan demikian, maka pada intinya menurut Ridwan HR,[73] sepanjang prinsip Negara Hukum, yaitu *asas wetmatigheid van bestuur*, yang membawa konsekuensi bahwa wewenang pemerintahan itu sudah ditentukan, masih dijadikan sendi utama penyelenggaraan pemerintahan, maka tetaplah bahwa prinsip tindakan hukum pemerintahan yang bersifat sepihak tersebut tidak dapat dikesampingkan, meskipun tugas-tugas dan pekerjaan pemerintahan dapat dijalankan dengan cara kerjasama (*samenwerking*), perjanjian (*overeenkomst*), perizinan (*vergunning*),

[72]E. Utrecht, *Op. Cit.,* hlm 86-87.

[73] Ridwan HR I, *Op. Cit.,* hlm 126.

konsesi (*cosessie*), dan sebagainya.

2.1.6. Ketetapan Tata Usaha Negara (*beschikking*)

2.1.6.1. Pengertian beschikking.

Ketetapan Tata Usaha Negara pertama kali diperkenalkan oleh seorang sarjana berkebangsaan Jerman, bernama Otto Meyer, dengan istilah *verwaltungsact*. Sedangkan di Perancis dikenal dengan nama "*Acte Administratief*. Istilah ini diperkenalkan di negeri Belanda dengan nama *Beschikking* oleh van Vollenhoven dan C.W. van der Pot, yang oleh beberapa penulis, seperti AM. Donner, HD. Vam Wijk/Willemkonijnenbelt, dan lain-lain dianggap sebagai bapak dari konsep *beschikking* yang modern (*de veder van het modern beschikkingssbegrip*).[74]

Di Indonesia, istilah ini pertama kali diperkenalkan oleh W.F. Prins. Kemudian diterjemahkan dengan bermacam-macam istilah, ada yang menerjemahkan dengan "ketetapan", seperti Utrecht,[75] Bagir Manan,[76] Sjachran Basah,[77] Indroharto,[78] dan lain-lain. Ada pula yang

---

[74]F.C.M.A. Michiels, dalam Ridwan HR I, *Op. Cit.,* hlm. 144.

[75] E. Utrecht, Op. Cit., hlm 97.

[76] Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah,* LPPM, Unisba, Bandung, 1985, (selanjutnya disebut Bagir Manan I), hlm 30.

[77]Sjachran Basah, *Hukum Acara Peradilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, Rajawali Press, Jakarta, 1992, (selanjutnya disebut Sjachran Basah II), hlm 16.

[78] Indroharto I, *Op. Cit.,* hlm 161.

menerjemahkan dengan "keputusan", seperti W.F. Prins,[79] Philipus M. Hadjon,[80] SF. Marbun,[81] dan lain-lain.

Kuntjoro Purbopranoto, [82] lebih menyutujui istilah keputusan untuk istilah *beschikking* dibandingkan dengan ketetapan, dengan alasan, karena istilah ketetapan sekarang sudah mempunyai arti yuridis teknis yaitu sebagai keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang berlaku umum (ke luar maupun ke dalam), maka sayogianya kita mempergunakan istilah yang masih mulus (neutral) guna beschikking itu, misalnya keputusan.

Demikian juga Djenal Hoesen dan Muchsan,[83] dengan alasan yang sama dengan Kuntjoro, mengatakan bahwa penggunaan istilah keputusan barangkali akan lebih tepat untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. Kedua istilah tersebut dalam disertasi ini akan dipergunakan secara silih berganti untuk menyebut pengertian *beschikking*.

Mengenai definisi *beschikking*, beberapa sarjana telah mengemukakan pendapatnya antara lain :

---

[79] W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *Op. Cit.*, hlm 42.

[80] Philipus M. Hadjon II, *Op. Cit.*, hlm 124.

81 S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1997 (selanjutnya disebut SF Marbun I), hlm 126.

[82] Kuntjoro Purbopranoto I, *Op. Cit.,* hlm 46.

[83] Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara,* Alumni, Bandung, 1979, hlm 47 ; Muchsan, *Op. Cit.,* hlm 23.

Utrecht,[84] mengatakan, bahwa *beschikking* atau ketetapan adalah suatu perbuatan berdasarkan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa. Ketetapan Administrasi Negara dibedakan antara ketetapan yang bersifat intern dan ketetapan yang bersifat ekstern. Ketetapan intern adalah suatu ketetapan yang dibuat untuk menyelenggarakan hubungan-hubungan dalam lingkungan alat negara (*staatsorgaan*) yang membuatnya dan disebut dengan "intern beschikking". Sedangkan ketetapan ekstern adalah ketetapan yang dibuat untuk menyelengggarakan hubungan-hubungan antara alat negara yang membuatnya dengan seorang partikelir atau antara dua orang atau lebih alat negara, yang disebut dengan "*ektern beschikking*".

W.F. Prins,[85] dalam bukunya "*Inleiding in het Administratiefrecht van Indonesia*", mengemukakan, bahwa *beschicking* adalah suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada alat atau organ itu.

Sedangkan Van Der Pot,[86] dalam bukunya "*Nederlandsch Bestuursrecht*", berpendapat, bahwa: *beschikking* adalah "perbuatan

---

[84] E. Utrecht, *Op. Cit.* hlm 94

[85] Prins, dalam SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 75.

[86] Van der Pot, dalam Kuntjoro Purbopranoto I, *Op. Cit.*, hlm. 46.

hukum yang dilakukan alat-alat pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hal khusus, dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan hubungan hukum".

Dalam kaitan ini, Prajudi Atmosudirdjo,[87] juga mengemukakan, bahwa Penetapan (*beschikking*) dapat dirumuskan sebagai perbuatan hukum sepihak yang bersifat Administrasi Negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu.

Definisi di atas juga mengandung arti yang luas, yaitu tidak hanya administrasi negara yang mengeluarkan ketetapan, hakim pengadilan juga mengambil keputusan atau ketetapan (*beschikking*), misalnya bilamana mengangkat seorang wali bagi anak, namun penetapannya berbentuk putusan hakim (*vonnis*). Begitu juga dengan badan legislatif, dapat mengeluarkan ketetapan, misalnya Ratifikasi dari suatu perjanjian Internasional dan ketetapannya diberi bentuk Undang-Undang.

Namun dalam konteks ini yang dimaksud dengan ketetapan (*beschikking*) hanyalah yang diambil oleh Administrasi Negara saja dan ketetapan tersebut harus dituangkan dalam bentuk tertulis.

Hal ini ditegaskan dalam Undang-undang Nomor : 51 tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pada Pasal 1 angka 9 yang

[87] Prajudi Atmosudirdjo I, *Op. Cit.*, hlm 91.

menyebutkan :

> Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata.

Dengan demikian, maka dapat dipahami, bahwa Ketetapan Tata Usaha Negara (*beschikking*) adalah tindakan hukum sepihak yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam bidang Hukum Tata Usaha atau Administrasi Negara berdasarkan wewenang dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata.

2.1.6.2. Unsur-unsur Ketetapan (*beschikking*)

Dari pengertian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan unsur-unsur keputusan sebagai berikut :

1) Penetapan tersebut tertulis dan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
2) Berisi tindakan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara.
3) Berdasarkan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4) Bersifat kongkrit, individual dan final.
5) Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Mengenai unsur-unsur tersebut di atas dapat dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut :

a) Penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Secara prinsip Keputusan Tata Usaha Negara harus tertulis, Namun demikian masih terdapat pengecualian dalam hal keputusan tidak tertulis, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dimana Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedang hal itu merupakan kewajibannya. Dan apabila badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan sedangkan batas waktunya telah lewat sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, atau lewat batas waktu 4 (empat) bulan dalam hal perundang-undangan tidak menentukannya, maka badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dapat dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan. Tindakan "diam" itu dapat disamakan dengan Keputusan tertulis yang tidak tertulis.[88]

[88]Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986; Ayat (1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hlm itu menjadi kewajibannya, maka hlm tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara ; ayat (2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan data peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud ; ayat (3) Dalam hlm peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimnya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, istilah Penetapan tertulis menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formatnya seperti surat pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karena itu, sebuah nota atau memo sudah dapat dinyatakan memenuhi syarat tertulis,[89] dan akan merupakan keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara, apabila sudah jelas :

a. Badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkannya;
b. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
c. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

b) Berisi tindakan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara (*Decision of Administration Law*).

Tindakan tersebut harus ditujukan dalam lapangan hukum Administrasi Negara, bukan dalam bidang hukum perdata. Demikian juga maksud yang terkandung dalam setiap keputusan adalah terjadinya perubahan dalam lapangan hukum publik. Hubungan yang terjadi bisa

---

[89] SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.,* hlm. 85 ; Lihat juga Ridwan HR I, *Op. Cit.*, hlm 153.

dalam arti pembatalan terhadap suatu hubungan hukum yang telah ada sebelum keputusan itu dikeluarkan, atau dapat juga dalam hal penetapan sesuatu hubungan hukum yang baru atau memuat sesuatu penolakan Badan Tata Usaha Negara terhadap sesuatu hal. Suatu keputusan akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi mereka yang akan terkena keputusan itu dengan tidak sekehendak mereka.

Bahwa oleh karena keputusan itu telah menimbulkan perubahan dalam lapangan hubungan hukum publik, maka tindakan tersebut dalam hal ini dapat dinyatakan sebagai tindakan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara.

c) Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Administrasi Negara dalam pengertian hukum adalah pelaksanaan dan atau penyelenggaraan daripada Undang-undang dalam arti luas. Oleh karenanya setiap tindakan yang dilakukan harus dilandasi oleh peraturan perundang-undangan. Dan di dalam peraturan itu harus dicantumkan kewenangannya. Badan Tata Usaha Negara tanpa dasar peraturan umum tidak mempunyai wewenang untuk melaksanakan perbuatan hukum publik.

Pembuatan ketetapan harus di dasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau harus di dasarkan pada wewenang pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar kewenangan pemerintah atau tata usaha Negara

tidak dapat membuat atau menerbitkan ketetapan atau ketetapan itu menjadi tidak sah. Organ pemerintahan dapat memperoleh kewenangan untuk membuat ketetapan itu melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

d) Bersifat konkrit, individual dan final.

(1) Konkret yaitu obyek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Dalam hal apa dan kepada siapa keputusan itu dikeluarkan, harus secara jelas disebutkan dalam keputusan. Atau dengan kata lain, obyek dan subyek dalam keputusan harus disebutkan secara tegas.

(2) Individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju lebih dari seorang, maka tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan tersebut harus disebutkan satu persatu. Sedangkan tindakan Tata Usaha Negara dalam menyatakan kehendaknya dengan maksud terjadi perubahan dalam lapangan hukum publik yang bersifat umum, seharusnya dituangkan dalam bentuk Peraturan (*Regeling*).

(3) Final, artinya keputusan tersebut telah bersifat definitif, sehingga oleh karenanya telah mempunyai akibat hukum. Keputusan yang belum definitif dan atau karena masih memerlukan persetujuan dari instansi

atasan belum dapat dikatakan final dan belum dapat menimbulkan hak dan kewajiban.[90] Suatu keputusan adakalanya memerlukan persetujuan dari instansi lain, karena instansi-instansi tersebut akan terkait dengan keputusan itu. Bagi suatu keputusan yang belum "definitif" tetapi telah menimbulkan akibat hukum dalam arti telah menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena keputusan itu, maka pihak yang dirugikan dapat mengajukan tuntutan perdata pada peradilan umum.

e) Menimbulkan Akibut Hukum bagi seseorang atau Badan Hukum perdata.

Pemerintah sebagai salah satu organ negara, dalam mencapai Tujuan Negara diberi wewenang untuk melakukan Perbuatan Tata Usaha Negara yang realisasinya dapat dibedakan dalam 3 macam, yaitu : mengeluarkan keputusan (*beschikking*), mengeluarkan peraturan (*regeling*), melakukan perbuatan materiil (*materiele daad*).[91]

---

[90]Yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan adalah keputusan untuk dapat berlaku masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain. Dalam kerangka pengawasan administrative yang bersifat preventif dan keseragaman kebijaksanaan seringkali peraturan yang menjadi dasar keputusan menentukan bahwa sebelum berlakunya Keptusan Tata Usaha Negara diperlukan persetujuan instansi atasan terlebih dahulu. Adakalanya peraturan dasar menentukan, bahwa persetujuan instansi lain itu diperlukan karena instansi lain tersebut akan terlibat dalam akibat hukum yang akan ditimbulkan oleh keputusan itu. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan akan tetapi sudah menimbulkan kerugian dapat digugat di Pengadilan Negeri. (Penjelasan Pasal 2 huruf c Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).

[91]SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.,* hlm 91.

Salah satu dari perbuatan Tata Usaha Negara tersebut yang merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara adalah mengeluarkan "keputusan" atau "*beschikking*". Salah satu unsur keputusan tersebut yakni, ditujukan kepada seseorang atau Badan Hukum dan akibat-akibatnya telah pula dapat diketahui lebih dahulu. Unsur lain yang bergandengan dengan unsur tersebut yakni unsur konkret.

Sedangkan perbuatan Tata Usaha Negara lainnya seperti mengeluarkan peraturan (*regeling*), tidak termasuk kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.[92] Peraturan merupakan hukum yang in abstracto atau general norm yang sifatnya mengikat umum/berlaku dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (general).[93] Untuk melaksanakan hal-hal yang bersifat umum itu ke dalam peristiwa-peristiwa konkret, maka dituangkan/dikeluarkanlah keputusan-keputusan yang akhirnya akan membawa peristiwa umum itu hingga dapat dilaksanakan. Akibat-akibat hukum yang muncul oleh peraturan lainnya belum dapat diketahui secara pasti lebih dahulu. Orang atau person manusia pribadi dalam pengertian yuridis diakui sebagai subyek hukum (*rechtpersoonlijkheid*), yaitu pendukung hak dan kewajiban yang dapat

---

[92]Lihat ketentuan 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, yang menyatakan : "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".

[93] SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*

mengadakan hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*), baik dengan sesama person atau manusia maupun dengan Badan Hukum.

Dalam pergaulan hukum, ternyata bukan hanya manusia pribadi yang dapat bertindak sebagai subyek hukum, tetapi masih terdapat subyek hukum lain yang disebut Badan Hukurn (*rechtspersoon*). Badan hukum sebagai subyek hukum sama halnya dengan manusia, mempunyai hak dan kewajiban sehingga dapat mengadakan hubungan-hubungan hukum. Timbulnya Badan Hukum sebagai subyek hukum di samping manusia, merupakan tuntutan untuk memenuhi kebutuhan hukum dalam pergaulan masyarakat yang mempunyai kepentingan dan tujuan bersama. Namun dalam konteks Peradilan Tata Usaha Negara hanya orang atau badan hukum perdata yang diberikan hak untuk berposisi sebagai pihak penggugat terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.[94]

Lain halnya dengan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, telah mengatur adanya obyek sengketa Tata Usaha Negara tidak hanya keputusan Tata Usaha Negara,

---

[94]Pasal 53 ayat (1) UU No. 9 tahun 2004, tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor: 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, jo. Pasal 1 angka 10 UU No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara ; Lihat juga penjelasan pasa 53 ayat (1) yang menyatakan, bahwa hanya orang atau badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai subyek hukum saja yang dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara. Selanjutnya hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan dibolehkan menggugat Keputusan Tata Usaha Negara.

melainkan "tidak disediakannya informasi berkala oleh Badan publik, juga pengenaan biaya yang tidak wajar, dan/atau penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-undang", juga dapat menjadi obyek sengketa Tata Usaha Negara.[95]

Karena itu keberadaan teori beschikking penting untuk menjadi alat ukur untuk mengkaji apakah permasalah tersebut dapat menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara atau tidak.

2.1.6.3. Syarat sahnya beschikking

Agar suatu ketetapan dapat dikatakan sah, maka dalam pembuatannya Administrasi Negara harus memperhatikan beberapa ketentuan tertentu. Apabila ketentuan-ketentuan tersebut tidak diperhatikan, maka ada kemungkinan dibuat suatu ketetapan yang mengandung kekurangan yuridis, yang dapat menyebabkan ketetapan itu menjadi tidak sah. Akan tetapi tidak berarti bahwa semua ketetapan yang mengandung kekurangan yuridis akan menjadi ketetapan yang tidak sah, sebab ada juga ketetapan yang mengandung kekurangan tetapi masih

[95]Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor : 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, menyebutkan : (1) Setiap Pemohon Informasi Publik dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi berdasarkan alasan berikut:

a. penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17;
b. tidak disediakannya informasi berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9;
c. tidak ditanggapinya permintaan informasi;
d. permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta;
e. tidak dipenuhinya permintaan informasi;
f. pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/atau
g. penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-Undang ini.

dapat dianggap sebagai ketetapan yang sah. Hal ini pada umumnya tergantung pada hal apakah syarat yang tidak dipenuhi itu merupakan syarat mutlak yang harus ada untuk adanya suatu ketetapan ataukah bukan merupakan syarat mutlak.

Dalam kaitannya dengan itu Stellinga,[96] menegaskan, bahwa suatu ketetapan yang mengandung kekurangan masih juga dapat diterima sah, oleh karena sah tidaknya suatu ketetapan yang mengandung kekurangan tergantung pada beratnya kekurangan itu.

Ukuran sebagaimana dikemukakan oleh Stellinga di atas, di dalam menentukan sah tidaknya suatu ketetapan yang mengandung kekurangan dengan melihat sifat kekurangannya itu berat atau tidak, oleh Soehino, agaknya sukar untuk dapat diterima. Karena menurut Soehino, selain ukuran tersebut dapat bersifat subyektif, juga tidak merupakan ukuran yang bersifat yuridis, padahal yang dibicarakan adalah masalah yuridis. Oleh karena itu sebaiknya harus mempergunakan ukuran yang bersifat yuridis.[97]

Berdasarkan uraian di atas, maka ketetepan itu mempunyai dua kemungkinan, yaitu "ketetapan sah dan ketetapan tidak sah", yang masing-masing mempunyai akibat hukum sendiri. Adapun tentang akibat hukum dari ketetapan tidak sah itu ada beberapa macam.

---

[96] Stellinga, dalam E. Utrecht, *Op. Cit.,* hlm 108.

[97] Soehino, *Op. Cit.,* hlm. 120.

Soehino,[98] menyebutkan tiga macam akibat hukum dari suatu ketetapan yang tidak sah, yaitu: "*neitig* (batal), *neirig van rechtswege* (batal karena hukum), dan *vernietigbaar* (dapat dibatalkan)".

Akan tetapi Utrecht,[99] menyebut lima macam akibat hukum dari ketetapan yang tidak sah , yaitu :

a. batal karena hukum (*nietigheid van rechtswege*);
b. ketetapan yang batal (nietig/obsulut neitig);
c. dapat dibatalkan (vernietigbaar);
d. batal nisbi (relatief nietig);
e. dapat dibatalkan nisbi (relatief vernietigbaar).

Batal karena hukum, berarti akibat suatu perbuatan, sebagian atau seluruhnya bagi hukum dianggap tidak ada (dihapuskan) tanpa diperlukan suatu keputusan hakim atau keputusan suatu badan pemerintah lain untuk menyatakan batalnya sebagian atau seluruh akibat itu.

Sedangkan batal, berarti bahwa bagi hukum perbuatan yang dilakukan tidak ada. Jadi bagi hukum akibat dari perbuatan itu dianggap tidak pernah ada.

Dapat dibatalkan, artinya suatu keputusan baru dapat dinyatakan batal setelah pembatalan oleh hakim atau instansi, pembatalan tidak berlaku surut. Jadi bagi hukum perbuatan dan akibat-akibat hukum yang ditimbulkan dianggap sah sampai dikeluarkan keputusan pembatalan (*exnunc*) kecuali undang-undang menentukan lain.

---

[98] *Ibid*

[99] E. Utrecht, *Op. Cit.,* hlm 109-113.

Sedangkan batal nisbi , yaitu keputusan yang pembatalannya dapat dituntut oleh orang tertentu saja dan perbuatan itu bagi hukum batal sama sekali. Akan tetapi jika pembatalannya dapay dituntut oleh setiap orang maka dikatakan batal mutlak.

Adapun dapat dibatalkan nisbi, yaitu pembatalan yang dapat dituntut oleh beberapa orang tertentu saja dan perbutan itu bagi hukum sah sampai waktu pembatalan.

Agar suatu ketetapan dapat dinyatakan sebagai ketetapan yang sah, harus dipenuhi syarat-syarat tertentu. Dalam hal ini baik Van der pot, maupun Van der wel, membagi syarat-syarat tersebut menjadi dua golongan yaitu :[100]

A. Syarat-syarat materiil, ini meliputi :
   1. Alat-alat kelengkapan Negara yang memebuat ketetapan itu haruslah alat perlengkapan negara yang berwenang.
   2. Dalam (pembentukan) kehendak alat perlengkapan negara yang membuat ketetapan itu tidak boleh ada kekurangannya.
   3. Ketetapan harus berdasarkan suatu keadaan (situasi) tertentu.
   4. Ketetapan harus dapat dilakukan (dilaksanakan) dan tanpa melanggar peratutan-peraturan lain, menurut isi dan tujuan sesuai dengan peraturan yang menjadi dasar ketetapan itu.

B. Syarat-syarat formal, meliputi :
   1. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya ketetapan dan berhubung dengan cara dibuatnya ketetapan, harus dipenuhi.
   2. Ketetapan harus diberi bentuk yang (telah) ditentukan.
   3. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan dilakukannya (dilaksanakannya) ketetapan harus dipenuhi.
   4. Jangka waktu yang ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya ketetapan dan diumumkannya ketetapan itu, tidak boleh dilewati.

[100] Van der Pot dan Van der Wel, dalam *Ibid.,* hlm 117.

Selanjutnya Van der Pot, menyebut empat syarat yang harus dipenuhi agar ketetapan dapat berlaku sebagai ketetapan sah. Tetapi dengan catatan, yang juga ditegaskan oleh Utrecht, bahwa apabila ada salah satu syarat yang tidak dipenuhi, maka tidaklah berarti bahwa ketetapan tersebut menjadi tidak sah. Keempat syarat tersebut, yaitu :[101]

1. Ketetapan harus dibuat oleh organ atau badan yang berkuasa membuatnya.
2. Ketetapan tidak boleh memuat kekurangan-kekurangan yuridis.
3. Harus diberi bentuk sesuai dengan peraturan yang menjadi dasarnya dan harus menurut prosedure pembuatnya.
4. Isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.

Pengertian harus dibuat oleh organ atau badan yang berkuasa membuatnya dalam angka 1 di atas adalah bahwa suatu ketetapan baru dianggap sah apabila badan yang membuatnya adalah badan atau organ yang mempunyai wewenang untuk itu. Dan jika dibuat oleh badan atau organ yang tidak berwenang, maka ketetapan tersebut menjadi tidak sah.

Apabila kata "tidak berwenang" itu dikaitkan dengan kompetensi suatu jabatan, maka akan dapat menimbulkan akibat yang berbeda-beda terhadap keputusan itu, sesuai dengan bidang kewenangan atau kompetensinya.

Soehino,[102] menyebutkan, ada tiga macam bentuk tidak berwenang (*onbevoegheid*), yaitu : *Onbevoegheid ratione materiae, Onbevoegheid*

---

[101] *Ibid.,* hlm 118.

[102] Soehino, *Op. Cit.,* hlm. 125.

ratione loci dan *Onbevoegheid ratione temporis*.

Pengertian *Onbevoegdheid ratione materiae* adalah tidak berwenang karena materi keputusan dibuat oleh organ atau badan atau pejabat lain yang bukan kewenangannya untuk membuat materi keputusan itu. Keputusan yang demikian dapat mangakibatkan "batal, batal demi hukum, dan dapat dibatalkan". Sedangkan yang dimaksud dengan *Onbevoegdheid rations loci* adalah keputusan yang dibuat oleh organ atau badan atau pejabat yang tidak berwenang, karena diluar kewenangan lingkup wilayah haknya. Dan apabila tidak berwenangnya karena lewat waktu yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang merlaku, maka disebut dengan O*nbevoegdheid ratione temporis.*

Ketetapan yang mengandung cacat atau kekurangan yuridis adalah suatu ketetapan yang timbul karena mengandung unsur-unsur penipuan, kesesatan, paksaan atau penyogokan. Dengan demikian ketetapan tersebut tidak lagi merupakan ketetapan yang murni dikeluarkan. Oleh karenanya ketetapan tersebut dapat batal atau dibatalkan. Suatu ketetapan atau keputusan harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang disebut dengan syarat formal dan syarat prosedural. Termasuk syarat formal menurut SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD adalah : "prosedur atau cara pembuatannya. Bentuk keputusan dan pemberitahuan kepada yang bersangkutan".[103]

[103] SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.,* hlm 80.

Selain itu, suatu keputusan harus sesuai dengan isi dan tujuan yang menjadi peraturan dasarnya, artinya : keputusan itu harus langsung terserah pada sasaran dan tujuan, sehingga efisien dan cermat. Apabila ketetapan itu diambil tidak sesuai dengan isi dan tujuan dari peraturan dasarnya,maka keputusan tersebut dapat digugat agar dibatalkan.

2.1.6.4. Macam-macam Ketetapan (*beschikking*)

Disamping ketetapan yang sah dan ketetapan yang tidak sah, ketetapan tersebut masih dapat dibagi dalam beberapa golongan, antara lain :

Prins, menyebut beberapa bentuk atau jenis keputusan pemerintah, antara lain : dispensasi, ijin, lesensi dan konsesi.[104] Sedangkan Utrecht, membagi ketetapan itu dalam beberapa macam atau golongan, yaitu :[105]

1. ketetapan yang positif dan ketetapan yang negatif.
2. ketetapan yang deklaratur (declaratoir) dan ketetapan yang konstitutif (constitutief).
3. ketetapan yang kilat (vluchtig) dan ketetapan yang tetap (blijvend).
4. dispensasi (dispensatie), ijin (vergunning), lesensi (lecentie) dan konsesi (concessie).

Ketetapan yang positif adalah ketetapan yang bisa menimbulkan hak dan kewajiban bagi mereka yang dikenai. Juga suatu ketetapan yang menimbulkan keadaan hukum yang baru atau membatalkan suatu ketetapan yang bersifat penolakan terhadap permohonan dari warga

---

[104] Prins, dalam Kuntjoro Purbopranoto, *Op. Cit.,* hlm. 52.

[105] E. Utrecht, *Op. Cit.,* hlm. 183, 186.

masyarakat yang bersangkutan. Dilihat dari akibat hukum yang ditimbulkan, ketetapan positif dapat dibagi dalam 5 golongan,[106] yaitu:

a. Keputusan atau ketetapan yang pada umumnya melahirkan/ menimbulkan keadaan hukum baru (Rechtscheppende/ Constitutieve beschikking), misalnya pemberian izin pada suatu PT dan pemberian ijazah pada seorang sarjana Perguruan Tinggi Negeri atau Swasta yang disamakan.
b. Keputusan atau ketetapan yang melahirkan/menimbulkan keadaan hukum baru bagi obyek tertentu.
c. Keputusan atau penetapan yang mendirikan dan atau membubarkan badan hukum.
d. Keputusan atau penetapan yang menimbulkan hak-hak baru kepada seseorang atau beberapa orang (menguntungkan).
e. Keputusan atau penetapan yang membebankan kewajiban baru kepada seseorang atau lebih.

Sedangkan ketetapan yang negatif adalah ketetapan yang bertujuan untuk memenuhi permintaan seorang warga Negara kepada administrasi Negara agar tidak melakukan suatu perbuatan dalam suatu hubungan hukum karena tidak berhak atau karena tidak berdasarkan hukum atau untuk melakukan penolakan seluruhnya. Atau tiap-tiap penolakan atas sesuatu permohonan untuk mengubah sesuatu keadaan hukum tertentu yang telah ada. Adapun bentuk-bentuk keputusan negative menurut Marbun dan Mahfud MD, antara lain :[107]

a. Suatu pernyataan tidak berwenang (*onbevoegheid*)
b. Pernyataan tidak diterima (*niet ontvangkelijk Verklaring*)
c. Suatu penolakan.

---

[106] Prins, dalam SF. Marbun dan Mahfud, MD, Op. Cit., hlm 77.

[107] *Ibid,* hlm 78.

Ketetapan deklaratur yaitu ketetapan yang sifatnya bukan pelaksanaan (eksekutif dalam arti yang luas) yakni pelaksanaan peraturan undang-undang, tetapi maksudnya hanya menyatakan dasar kewenangan atau hukum yang sudah diatur dalam suatu undang-undang, maka ketetapan itu sifatnya "*declaratoir*" (menerangkan /menyatakan) dan tidak mempunyai akibat hukum. Sedangkan ketetapan yang bersifat konstitutif adalah ketetapan yang menetapkan hubungan hukum dan menimbulkan akibat hukum.

Lain halnya dengan ketetapan kilat, yaitu ketetapan yang hanya berlaku atau berakibat pada saat yang pendek saja, yakni pada saat ditetapkannya ketetapan tersebut. Dalam konteks ini, Prins, menyebut empat macam ketetapan yang sifatnya kilat, yaitu:[108]

1. suatu keputusan yang bermaksud merubah redaksi (teks) suatu ketetapan yang lama.
2. suatu keputusan yang negatif. Ini hanya memuat suatu keputusan yang bermaksud tidak mengadakan suatu tindakan.
3. penarikan kembali atau pembatalan suatu keputusan.
4. pernyataan suatu keputusan dapat dilaksanakan.

Sedangkan keputusan yang tetap (kukuh), yaitu ketetapan yang berlaku untuk waktu yang lama atau yang ditetapkan terus menerus sehingga diubah atau ditarik kembali.

Adapun yang dimaksud dengan dispensasi ialah, keputusan Administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan

[108] Prins, dalam dalam Kuntjoro Purbopranoto, *Op. Cit.*

atau peraturan yang menolak perbuatan itu.

Kuntjoro Purbopranoto, mengungkapkan : Dispensasi adalah "suatu tindak pangreh yang menetapkan sesuatu peraturan hukum yang tidak berlaku untuk suatu hal tertentu berdasarkan hal-hal yang khusus untuk peristiwa itu".[109] Sebagai contoh, Pasal 29 KUH Perdata menyatakan bahwa seorang laki-laki yang belum berumur 18 tahun dan seorang perempuan yang belum berumur 15 tahun tidak boleh menikah, tetapi dalam hal adanya alasan-alasan penting dapat diberikan dispensasi terhadap larangan tersebut. Sedangkan SF. Marbun dan Mahfud MD,[110] memberikan arti kepada Dispensasi sebagai "perbuatan yang menyebabkan suatu peraturan perundang-undangan menjadi tidak berlaku karena sesuatu hal yang sangat istimewa.

Lain halnya dengan lisensi, yaitu suatu ijin untuk mendirikan atau menjalankan suatu perusahaan (ijin usaha). Sedangkan konsesi adalah merupakan suatu ijin untuk hal-hal yang penting bagi umum.

Kuntjoro Purbopranoto dengan melihat pendapat Prins mengatakan mengatakan: konsesi adalah "suatu kombinasi antara konsesi dengan pemberian status bagi sebuah usaha yang luas bidangnya".[111] Sedangkan Van Vollenhoven melihat dalam bentuk konsesi itu "suatu usaha besar

---

[109] *Ibid*

[110] SF. Marbun dan Mahfud, MD, *Op. Cit.*, hlm 94.

[111] Kuntjoro Purbopranoto I, *Op. Cit.*, hlm. 53.

yang menyangkut juga kepentingan-kepentingan penduduk, yang diijinkan akan dilakukan oleh sebuah perusahaan partikelir".[112]

Konsep tindakan pemerintahan sebagaimana diuraikan di atas, terutama konsep *beschikking* (Ketetapan Tata Usaha Negara), selanjutnya akan dijadikan sebagai kerangka teoritis atau sebagai pisau analisis untuk mengkaji tindakan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

2.2. Teori Kontrol Yuridis Peradilan Tata Usaha Negara

Teori kontrol yuridis bertitik tolak dari suatu pemikiran yang mengatakan, bahwa pihak pemerintah sebagai pihak penguasa mempunyai posisi yang kuat, memiliki kekuasaan (power), dibandingkan dengan masyarakat atau anggota masyarakat yang dilayaninya. Kekuasaan tersebut apabila tidak diawasi pelaksanaannya ada kecenderungan untuk disalah gunakan. Oleh karena itu, pihak masyarakat atau pihak yang lemah perlu untuk dilindungi, terutama dari segi hukum.[113]

Dalam kaitannya dengan fungsi kontrol yang dilakukan oleh Peradilan Tata Usaha Negara, maka pengawasan tersebut dikenal dengan

---

[112] Van Vollenhoven, dalam *Ibid,* hlm. 54.

[113] Lintong O. Siahaan, *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi Di Indonesia, Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-2001,* Percetakan Negara RI, Jakarta, 2005, hal 21.

istilah pengawasan hukum,[114] atau kontrol yuridis, yaitu untuk menguji segi legalitas (*rechtsmatigheids*) dari suatu keputusan pemerintah.[115]

Istilah pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Mengenai pengertian pengawasan, para ahli telah memberikan definisi sesuai dengan cara pandang mereka masing-masing, antara lain :

George R. Terry menyatakan :[116] *"Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan."* (Pengawasan adalah untuk menentukan apakah yang dilakukan itu telah dievaluasi dan telah sesuai dengan aturan yang ada, jika diperlukan untuk menjaga agar sesuai dengan rencana). Dari pengertian ini nampak bahwa pengawasan dititik beratkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Dengan demikian tindakan pengawasan ini tidak dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan, setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu.

---

[114] Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi,* FH.UII Press, Yogyakarta, 2009, (selanjutnya disebut Ridwan HR II), hlm 127.

[115] Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, (selanjutnya disebut Paulus Effendi Lotulung I), hlm 16.

[116] George R. Terry, dalam Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 2007, (selanjutnya disebut Muchsan III), hlm 36.

Sedangkan Henry Fayol[117] menyebutkan: *"Control consist in verivying wether everything accur in comformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in order to rectivy then and prevent recurrance."* (Pengawasan terkandung dalam melakukan verifikasi terhadap keadaan yang terjadi di konfermasikan dengan rencana dan instruksi serta prinsip yang telah dibuat. Hal tersebut untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan dalam rangka memperbaiki dan mencegah terulang lagi kesalahan dikemudikan hari). Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakikatnya suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya akan dapat diperbaiki dan yang terpenting kesalahan tersebut tidak terulang kembali.

Berbeda dengan George R. Terry dan Henry Fayol, Siagian,[118] mendefinisikan pengawasan sebagai "Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan." Definisi ini menitik beratkan tindakan pengawasan ini pada suatu proses yang sedang berjalan atau dilaksanakan. Pengawasan

---

[117] Henry Fayol, dalam *Ibid,* hlm 37.

[118] Siagian, dalam *Ibid.*

tidak ditempatkan pada akhir suatu kegiatan, justru pengawasan akan menilai dan memberi warna terhadap hasil yang akan dicapai oleh kegiatan yang sedang dilaksanakan tersebut.

Rumusan pengertian tentang pengawasan yang cukup menarik juga diberikan oleh Suyamto,[119] yang menyatakan sebagai berikut: "Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenamya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak".

Dari definisi ini dapat dianalisa bahwa wujud pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditentukan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan).

Muchsan,[120] membedakan pengertian antara pengawasan dan pengendalian. Pengendalian lebih luas lingkup pengertiannya daripada pengawasan, sebab dalam pengendalian ini di samping kegiatan pengawasan juga meliputi tindakan korektif dan pengarahan. Karena itu dapat difahami bahwa yang dimaksud Pengendalian adalah Pengawasan ditambah dengan tindakan korektif, atau Pengawasan adalah Pengendalian yang dikurangi dengan tindakan korektif. Sedangkan dalam

[119]Suyamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta, 1989, hlm 38.

[120]Muchsan III, *Op. Cit.,* hlm 37.

ilmu manajemen, terutama yang berkembang di negara-negara barat, hanya terdapat satu istilah untuk pengawasan, yakni "controlling", yang dapat diartikan sebagai pengawasan ataupun pengendalian.

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:

a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alai penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.
d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.
e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

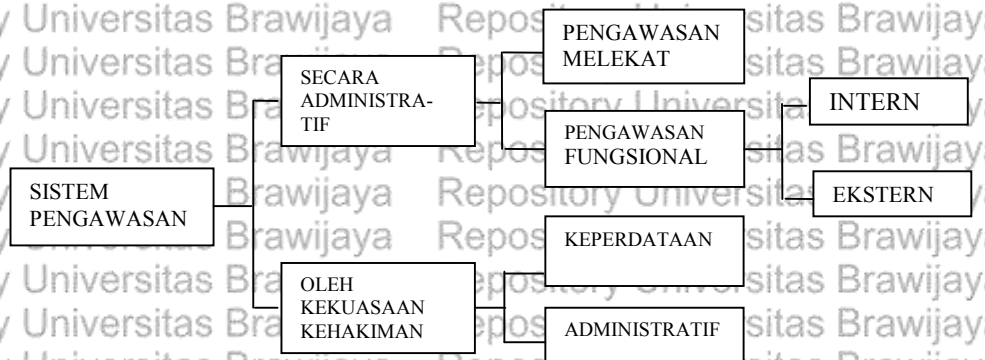
Pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah dapat dilakukan oleh sesama aparat Pemerintah atau aparat lain di luar tubuh eksekutiif secara fungsional, dapat pula dilakukan oleh kekuasaan kehakiman. Secara skematis, pengawasan dapat dibedakan dalam dua jenis, yakni :[121]

[121] *Ibid,* hlm 39.

1) Pengawasan administratif, yaitu yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional dan
2) Pengawasan oleh kekuasaan kehakiman, baik secara keperdataan maupun secara administraif.

Untuk jelasnya, pembidangan pengawasan tersebut dapat dilihat dalam skema sebagai berikut :

Skema 3 : Pengawasan



a. Pengawasan Administratif

1) Pengawasan melekat

Pengertian pengawasan melekat tidak sama dengan pengertian pengawasan oleh atasan langsung, karena pengawasan oleh atasan langsung hanyalah merupakan salah satu jalur pengawasan melekat. Pengawasan melekat (Waskat) adalah pengawasan oleh atasan langsung ditambah dengan sistem pengendalian manajemen.

Disebut pengawasan melekat, karena kegiatan pengawasan ini tidak dapat dipisahkan dari fungsi pimpinan (menejer) yang harus

mengawasi semua anak buahnya. Dengan demikian fungsi ini melekat (menjadi satu) dengan fungsi kepemimpinan. Siapapun yang menjabat sebagai pimpinan, otomatis akan berkewajiban melaksanakan pengawasan terhadap yang dipimpinnya.

Dapatlah disimpulkan, bahwa apabila pengawasan oleh atasan langsung selalu melekat pada setiap jabatan pimpinan, sedangkan sistem pengendalian menejemen selalu melekat pada setiap organisasi dan menejemen. Itulah sebabnya istilah pengawasan melekat sering disebut "*build in control*".[122]

Pengawasan melekat pada hakekatnya merupakan suatu kewajiban. Oleh karenaya memiliki sifat yang mutlak, yang berarti harus dilakukan. Meskipun seorang pimpinan (menejer) telah dibantu oleh suatu aparat yang tugasnya khusus melaksanakan pengawasan, akan tetapi pimpinan tersebut masih tetap harus melaksanakan sendiri pengawasan terhadap pelaksanaan tugas anak buahnya. Menteri masih berkewajiban melaksanakan pengawasan langsung, meskipun telah ada Inspektorat Jenderal, Gubernur masih harus melaksanakan pengawasan meskipun telah ada Inspektorat Wilayah Propinsi yang tangguh.

Pengawasan melekat ini sangat efektif untuk mengendalikan aparat pemerintah, sehingga akan terwujud aparat Pemerintah yang bersih dan berwibawa (*clean and strong government*). Efektivitas ini sehubungan

[122] *Ibid,* hlm 40.

dengan adanya tiga sifat yang sekaligus dimiliki oleh pengawasan melekat ini, yakni : bersifat tepat, cepat dan murah.[123]

Bersifat tepat, karena aparat pengawas (pimpinan) mengetahui benar Lingkup tugas dan kewajiban aparat yang diawasi. Dengan demikian pimpinan mengetahui dengan pasti apa yang menjadi kewenangan aparat yang diawasi. Dikatakan cepat, karena pengawasan melekat ini tidak terlalu bersifat prosedural. Begitu pihak pengawas mengetahui adanya kekeliruan bawahannya, secara langsung proses pengawasan berjalan. Sedangkan bersifat murah, karena proses pengawasan ini merupakan "*built in control*", jadi tidak memerlukan anggaran biaya tersendiri. Kewajiban pengawasan ini otomatis melekat pada fungsi pimpinan.

2) Pengawasan Fungsional

Yang dimaksud dengan pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan (menejer) dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya.[124]

Apabila pengawasan melekat merupakan suatu pengawasan yang bersifat mutlak, maka lain halnya dengan pengawasan fungsional. Pada hakikatnya pengawasan fungsional ini bersifat relatif, artinya apabila

---

[123] *Ibid,* hlm 41.

[124] Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 tahun 1983, tentang Pengawasan terhadap Aparatur Pemerintah.

diadakan akan menjadi lebih baik, dan jika tidak diadakan tidak menjadi persoalan, karena pengawasan ini merupakan kegiatan pengawasan pembantu.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (4) Instruksi Presiden Nomor : l5 tahun 1983, tentang Pengawasan terhadap Aparatur Pemerintah, yang melaksanakan fungsi pengawasan fungsional adalah Badan pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Inspektorat Jenderal Departemen/instansi Pemerintah lainnya, Inspektorat wilayah propinsi dan Inspektorat Wilayah Kabupaten/kotamadya.

Apabila di tingkat Pemerintah ada BPKP, maka di tingkat Departemen diadakan Inspektorat Jenderal (Itjen) untuk membantu Menteri dalam menyelenggarakan pengawasan umum atas segala aspek pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawab Menteri.

Berlainan dengan BPKP yang hanya membantu sebagian tugas Presiden, maka Itjen merupakan pembantu Menteri dalam segala aspek pengawasan yang menjadi tanggung jawab Menteri yang bersangkutan. Dengan perkataan lain Itjen berfungsi membantu Menteri yang bersangkutan dalam menyelenggarakan pengawasan umum atas segala aspek pelaksanaan tugas pokok Menteri. Sedangkan tugas pokok Inspktorat Jenderal ialah melakukan pengawasan dalam lingkungan departemen terhadap pelaksanaan tugas semua unsur departemen agar upaya dapat bejalan sesuai dengan rencana dan peraturan yang berlaku,

baik tugas yang bersifat rutin maupuntugas pembangunan.[125]

Tugas pokok ini dijabarkan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 19 Instruksi Presiden Nomor : l5 tahun 1983, tentang Pengawasan terhadap Aparatur Pemerintah, yang menyatakan, bahwa lnspektorat Jenderal menyelenggarakan fungsi:

1) pemeriksaan terhadap setiap unsur/instansi di lingkungan Departemen yang dipandang perlu yang meliputi bidang administrasi umum, dministrasi keuangan, hasil-hasil fisik dari pelaksanaan proyek-proyek pembangunan, dan lain-lain
2) pengujian serta penilaian atas hasil laporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap unsur/instansi di lingkungan Departemen atas petunjuk Menteri;
3) pengusutan mengenai kebenaran laporan atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang di bidang administrasi atau keuangan yang dilakukan oleh unsur/instansi di tingkungan Departemen.

Mengenai kedudukan aparat-aparat pengawasan fungsional dalam lembaga Non Departemen ataupun Badan Negara yang lain, meskipun namanya bukan Inspektorat Jenderal, akan tetapi sepenuhnya sama kedudukannya dengan Inspektorat Jendral Departemen dalam lingkungan organisasi Departemen masing-masing.

b. Pengawasan oleh Kekuasaan Kehakiman.

Yang dimaksud dengan Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-

---

[125] Pasal 18 Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 tahun 1983, tentang Pengawasan terhadap Aparatur Pemerintah.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Berdasarkan Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Pokok-pokok kekuasaan kehakiman, bahwa Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dalam membicarakan tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka tidak dapat terlepas dari fungsi Peradilan itu sendiri yang salah satunya adalah fungsi pengawasan,[126] yaitu pengawasan terhadap tindakan pemerintahan. Namun dalam kenyataannya harus diakui bahwa tidak semua tindakan pemerintahan dapat dikontrol atau diawasi oleh lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, hanya tindakan-tindakan tertentu saja dari tindakan pemerintahan yang dapat dilakukan pengawasan atau kontrol oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Pengawasan yang dimaksudkan di sini adalah pengawasan dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Pengawasan dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas), yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan

[126] Soetomo, *Op. Cit.,* hlm 17. Lihat juga Muchsan II, *Op. Cit.,* hlm 49.

pemerintah dari segi pertimbangan kemanfaatannya.

Pengawasan yang dilakukan oleh Peradilan dalam Hukum Administrasi Negara mempunyai ciri-ciri : *pertama*, ekstern, karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga di luar pemerintahan ; *kedua*, a-posteriori, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol ; *ketiga*, kontrol segi hukum, karena hanya menilai dari segi hukum saja.[127]

Pengawasan yang dilakukan oleh peradilan tersebut dikenal dengan istilah pengawasan hukum.[128] Suatu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai apakah tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah itu sesuai atau tidak dengan norma hukum yang berlaku (*rechtmatigheid* atau *onrechtmatigheid*).

Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga peradilan, sekaligus juga merupakan perlindungan hukum yang bersifat represif bagi warga negara, karena dilaksanakan ketika telah ada akibat hukum yang merugikan atau melanggar hak-hak warga negara.[129] Perlindungan hukum represif yang terkait dengan penggunaan instrumen hukum berupa keputusan (*beschikking*), sesuai dengan sifatnya umumnya ditempuh melalui dua kemungkinan, yaitu : upaya administratif (*administratief beroep*) dan Peradilan Administrasi (*administratieve rechtspraak*).

---

[127]Paulus E. Lotulung I, *Op. Cit.,* hlm 93.

[128]Ridwan HR II, *Op. Cit.,* hlm 127.

[129]*Ibid.,* hlm 141.

Dalam melaksanakan fungsinya, aparat pemerintah sering berhubungan dengan individu ataupun badan hukum, baik privat maupun publik. Hal ini terjadi dalam rangka pelaksanaan publik service kepada masyarakat. Hubungan hukum ini dapat bersifat keperdataan (*privaatrechtelijk*) ataupun bersifat publik (*publiekrechtelijk*). Tidak jarang terjadinya hubungan hukum ini justeru menimbulkan kerugian kepada pihak individu. Apabila pihak yang merasa dirugikan ini tidak dapat menerimanya, maka timbulah sengketa hukum antara aparat pemerintah dengan individu yang bersangkutan. Jika sengketa tersebut dimintakan penyelesaiannya kepada hakim, maka timbulah suatu peradilan. Disinilah perbuatan aparat pemerintah akan diuji dan dinilai oleh Kekuasaan Kehakiman.

Pengujian dan penilaian ini dapat bersifat keperdataan maupun bersifat administratif, tergantung pada sengketa yang diajukannya. Apabila sengketa tersebut merupakan sengketa keperdataan, maka hakim pengadilan negerilah yang berwenang untuk mengadilinya, sedangkan apabila sengketanya merupakan sengketa Tata Usaha Negara, maka Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang untuk memutuskannya.

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah oleh kekuasaan kehakiman, selalu akan berbentuk pengawasan yang bersifat represif. Maksudnya

pengawasan tersebut dilakukan setelah ada perbuatan kongkrit dari aparat pemerintah yang dianggap merugikan pihak individu atau warga masyarakat.[130]

Dari beberapa teori kontrol yuridis sebagaimana dikemukakan di atas, maka yang paling relevan untuk dijadikan sebagai pisau analisis terhadap kajian disertasi ini adalah teori kontrol atau teori pengawasan yuridis yang dikemukakan oleh Soetomo, Paulus Efendi Lotulung dan Muchsan, dimana ketiganya menitik beratkan antara lain pada tiga hal, yaitu pengawasan dilakukan setelah terjadinya perbuatan Tata Usaha Negara yang dikontrol, dan yang dinilai adalah dari segi hukumnya, serta perbuatan Tata Usaha Negara tersebut berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara.

Pengawasan yuridis oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diuraikan di atas, harus didasari oleh adanya kewenangan yang dimiliki oleh lembaga peradilan itu sendiri. Tanpa adanya wewenang, maka Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan fungsi kontrol yuridisnya terhadap perbuatan Tata Usaha Negara. Dalam hal ini teori kewenangan juga dapat dipakai untuk mengetahui atau menganalisis bagaimana bentuk wewenang yang ada pada Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut. Karenanya berikut ini akan diuraikan secara singkat tentang teori kewenangan.

---

[130] Muchsan III, *Op. Cit.,* hlm 49.

2.3. Teori Kewenangan

Istilah wewenang atau kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara, sehingga F.A.M. Stroink menyebutnya sebagai "konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi Negara".[131] Hal senada juga dikatakan oleh J.G. Steenbeek bahwa wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata Negara dan hukum Administrasi Negara.[132]

Istilah kewenangan (wewenang) juga disejajarkan dengan *bevoegdheid* dalam istilah hukum Belanda. Dalam konteks itu, H.D. Stout,[133] mengatakan bahwa : *bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, watkan worden omschreven als het geheel vam regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer* (Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).

---

[131] Philipus M. Hadjon. *Tentang Wewenang,* yuridika, nomor 5 & 6 XII September–Desember 1997, (disebut Phillipus M.Hadjon IV), hal.1.

[132] F.A.M.Stroink, dalam Ridwan HR I, *Op. Cit.,* hlm 101.

[133] HD.Stout, dalam *Ibid.*

Sedangkan menurut F.P.C.L. Tonnaer,[134] menyebutkan bahwa :

Overheidsbevoegheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrikkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen (Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara).

Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan,[135] khususnya berkaitan dengan pembagian kekuasaan. Dalam setiap pembagian kekuasaan berlaku perinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu setiap pemberian kekuasaan, harus sudah dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Kesediaan untuk melaksanakan tanggung jawab harus secara inklusif sudah diterima pada waktu menerima kekuasaan. Beban tanggungjawab bentuknya ditentukan oleh cara-cara memperoleh kekuasaan. Dalam hukum tata negara, pada dasarnya pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yakni :

[134] F.P.C.L. Tonnaer, dalam *Ibid.*

[135] Mochtar Kusumaatmadja membedakan antara kekuasaan (*power*) dan kekuatan (*force*). Kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*formal Authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan pada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu. Dalam hal demikian dapat kita katakan bahwa kekuasaan itu bersumber pada hukum yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pemberian wewenang tadi. Mochtar kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional,* Bina Cipta , Bandung , 1975, hlm 4.

pemberian kekuasaan yang sifatnya *atributif* dan pemberian kekuasaan yang sifatnya *derivatif.*[136]

Pemberian kekuasaan dengan cara yang pertama dapat disebut sebagai pembentukan kekuasaan karena dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan ini sifatnya asli ("*oorspronkelijk*"). Pembentukan kekuasaan tersebut menyebabkan adanya kekuasaan baru, sedangkan pemberian kekuasaan yang kedua dapat disebut sebagai pelimpahan kekuasaan, karena dari kekuasaan yang yang telah ada dialihkan kepada badan-badan hukum publik yang lain , oleh karena itu sifatnya derivatif ("*afgeleid*").[137]

Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang–kurangnya 3 (tiga) komponen, yaitu komponen "pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum". Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan Komponen Konformitas hukum, mengandung makna adanya standard wewenang, yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).[138]

---

[136]Soewoto, *Kekuasaan dan Tanggung jawab Presiden Republik Indonesia,* disertasi, fakultas pasca sarjana Universitas Airlangga, surabaya, 1990, hlm.75

[137] *Ibid.,* hlm.77

[138] Philipus M. Hadjon I, *Op.Cit.*, hlm.2

Secara yuridis wewenang dapat dirumuskan sebagai mengandung kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan perbuatan atau tindakan yang akan mempunyai akibat tertentu. Pemerintah (dalam arti luas maupun sempit) adalah pemegang kekuasaan dalam organisasi negara. Untuk memungkinkan pemerintah melaksanakan kekuasaannya haruslah senantiasa disertai dengan wewenang untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan yang mempunyai akibat hukum.

Suatu wewenang mengandung hak dan kewajiban. Tidak ada wewenang tanpa ada hak. Wewenang tanpa hak hanyalah merupakan kumpulan kewajiban. Sebaliknya tidak ada wewenang tanpa kewajiban. Wewenang tanpa kewajiban akan merupakan kumpulan hak semata-mata dan hal ini dengan mudah menimbulkan kesewenang-wenangan. *Salah satu kewajiban yang selalu melekat adalah bahwa pemegang wewenang hanya boleh menggunakan wewenang dalam batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.* Kalaupun dalam keadaan tertentu ada kebebasan bertindak (*fries-Ermessen*), hanya dapat dilakukan setelah dipenuhi syarat-syarat tertentu untuk mencapai tujuan umum tertentu.[139]

Hal yang senada juga diungkapkan oleh Bagir Manan, bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat. Dalam hukum

[139] Sjachran Basah, *Perizinan Di Indonesia*, makalah disampaikan dalam Konsorsium Ilmu Hukum Kerjasma Hukum Indonesia-Belanda, Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, (selanjutnya disebut Sjachran basah III), hlm.3.

wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.[140] Adapun Cheema dan Rondinelli mengatakan, kewenangan lebih tepat diartikan dengan *authority,*[141] sedangkan Hans Antlov menggunakan istilah *power* untuk mengartikan kewenangan.[142]

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain, organ pemerintahan tidak dapat menganggap, bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Sebenarnya kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi dapat juga kepada pegawai tertentu atau kepada badan khusus tertentu atau bahkan terhadap badan hukum privat.[143]

---

[140] Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah,* Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000, (Bagir Manan II), hlm 1-2.

[141] Cheema dan Rondinelli, dalam Agussalim Andi Gdjong, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007. hlm 94.

[142] Hans Antlov, dalam *Ibid.*

[143] Ridwan HR II, *Op. Cit.,* hlm 103.

2.3.1. Cara memperoleh wewenang

Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi dan delegasi. Namun terkadang mandat juga ditempatkan sebagai cara tersediri untuk memperoleh wewenang.

Hal senada juga disampaikan oleh Philipus M. Hadjon, bahwa "cara memperoleh wewenang, yaitu melalui: atribusi dan delegasi kadang-kadang juga mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang".[144] Namun ada juga yang secara langsung menyebutkan wewenang dapat diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yaitu "Atribusi, delegasi dan mandat".[145]

Berbeda dengan F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, mereka menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu "atribusi dan delegasi". Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain ; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Dalam hal mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Pada mandat

[144] Phillipus M. Hadjon,., *Peradilan Tata Usaha Negara: Tantangan Awal di Awal Penerapan UU No. 5 Tahun 1986* (Majalah FH Unair, No. 2-3 Tahun VI), Yuridika, Surabaya, 1991, (disebut Phillipus M.Hadjon V), hlm. 1.

[145] Ridwan HR II., *Op. Cit.,* hlm. 104.

tidak terjadi perubahan wewenang apapun, setidaknya dalam arti yuridis formal, yang ada hanya hubungan internal.[146]

Ruang lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang untuk membuat keputusan pemerintahan (*besluit*) tetapi juga semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam konstitusi; pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, bahwa "setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu wewenang yang diberikan oleh undang-undang".[147]

2.3.1.1. Atribusi

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti material. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Adapun yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Pembetukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang

[146] F.A.M.Stroink dan J.G.Steenbeek, dalam *Ibid.*, hlm. 105.

[147] *Ibid,* hal. 2.

yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.[148]

Menurut Van Maarseveen[149], jika diperiksa secara teliti Undang-Undang Dasar Belanda, begitu pula undang-undang yang lain, tidak lebih dari pada suatu peraturan tentang atribusi (" *nsure g van attribute*").

Soewoto, menegaskan bahwa dalam hukum tata negara "*attributie*" memiliki ciri-ciri sebagai berikut :[150]

1. Pengatribusian kekuasaan menciptakan kekuasaan baru, sehingga sifatnya tidak derivatif ;
2. Pemberian kekuasaan melalui atribusi tidak menimbulkan kewajiban bertanggung jawab, dalam arti tidak diwajibkan menyampaikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan ;
3. Pemberian kekuasaan melalui atribusi harus didasarkan peraturan perundang-undangan ;
4. Pemberian kekuasaan melalui atribusi dapat melimpahkan kekuasaan badan atau organ-organ yang lain tanpa memberitahu terlebih dahulu kepada badan yang memberi kekuasaan.

Sementara itu Indroharto mengatakan bahwa "Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru".[151] Dalam konteks ini, Atmaja juga menjelaskan, bahwa "wewenang inilah sesungguhnya yang merupakan *legal power* yang di dalamnya melekat 3 (tiga) nsure, yaitu pengaruh yang memiliki

---

[148]Syahran Basah, *Op. Cit.,* Hlm 3.

[149] Van Maarseven, dalam soewoto, *Op. cit.,* hlm.77

[150] *Ibid.,* hlm.79

[151] Indroharto I, *Op. Cit.,* hlm. 91.

katagori yang eksklusif (keluar) wajib dipatuhi oleh orang lain dan atau pejabat serta jabatan atau lembaga lainnya; nsure dasar nsur dan nsure komfornitas".[152]

2.3.1.2. Delegasi

Hukum administrasi Belanda saat ini telah merumuskan pengertian delegasi dalam wet Belanda yang terkenal dengan singkatan AWB (*Algemene Wet Bestuursrecht*). Dalam AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat pemerintah kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Yang memberi atau melimpahkan wewenang disebut *delegans*, sedangkan yang menerima disebut *delegataris.*[153]

Pelimpahan wewenang dalam bentuk delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :[154]

a. Delegasi harus *definitif,* artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang penggunaan wewenang tersebut.

---

[152] Atmaja, *Hukum Antar Wewenang (Konsep dan Cara Penyelesaian)* Makalah Lepas (Bahan Kuliah S2) FH - UNUD, Denpasar, 2003, hal. 5.

[153] Philipus M. Hadjon II, *Op.cit.,* hlm.5

[154] *Ibid.,* hlm. 5.

e. Peraturan kebijakan (*beleids-regel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Berdasarkan persyaratan tersebut, Soewoto memberikan ciri-ciri pelimpahan wewenang atau delegasi sebagai berikut :[155]

b. pendelegasian harus dilakukan oleh badan yang berwenang ;
c. pendelegasian menyebabkan hilangnya wewenang bagi "delegans" dalam jangka waktu yang telah ditentukan ;
d. selegataris harus bertindak atas nama sendiri dan oleh karena itu seorang selegataris bertanggung jawab terhadap segala pelaksanaan kekuasaan yang timbul dari pendelegasian kekuasaan itu;
e. "sub-delegatie" baru dapat dilakukan walaupun tidak diatur dalam peraturan hukum.

2.3.1.3. Mandat

Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang atau kekuasaan kepada bawahan. Mandataris atau siapa yang diberi mandat, melaksanakan werwenang tidak bertindak atas namanya sendiri melaingkan bertindak atas nama pemberi mandat (mandans), oleh karena itu penerima mandat tidak memiliki tanggung jawab sendiri. Tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Untuk mandat tidak perlu ada

[155] Soewoto, *op.cit.,* hal. 83.

ketentuan perundang-undangan yang melandasinya, oleh karena mandat merupakan hal rutin dalam hubungan intern hirarkhi organisasi pemerintahan.[156]

Unsur-unsur pemberian kuasa (*mandaatsverlening*) dapat diuraikan sebagai berikut :[157]

a. Pemberian kuasa hanya dapat diberikan oleh badan yang berwenang, yaitu badan yang memperoleh kekuasaan secara atribusi (*geattribuerde*) atau oleh pemegang delegasi (*gedelegerde*).
b. Pemberian kuasa tidak memberikan konsekuensi bagi penerima kuasa (*gemandaateerde*) bertanggung jawab kepada pihak ketiga, namun dapat diwajibkan memberikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan kepada pemberi kuasa. Tanggung jawab kepada pihak ke III dalam kaitannya dengan tugas mandataris tetap berada pada pemberi kuasa (*mandant*).
c. Konsekwensi teknis administratif, seorang pemegang kuasa harus bertindak atas nama pemberi kuasa (*mandant*). Sedang seorang pemegang delegasi dan pemegang atribusi dapat bertindak mandiri.
d. Penerima kuasa dapat melimpahkan kuasa kepada pihak ketiga, hanya atas ijin dari pemberi kuasa. Ijin secara tegas kepada pemberian sub-mandat diperlukan karena pelimpahan kuasa pada hakikatnya hanya sekedar pemberian hak untuk melakukan sebagian atau seluruh kekuasaan tanpa mengalihkan tanggung jawab.

Perbedaan antara "pendelegasian" dengan "pemberian kuasa" dapat dijelaskan, sebagai berikut :[158]

a. pemilik wewenang dapat mendelegasikan atau dapat memberikan kuasa terhadap pihak ketiga untuk melaksanakan sebagian atau seluruh kekuasaan yang berada pada pemilik kekuasaan atas dasar peraturan hukum yang berlaku ;

---

[156]Philipus M. Hadjon II, *op. cit*, hal 7.

[157] Soewoto, *op.cit*., hal 88.

[158] *Ibid*., hal 89-90

b. Pemberian kuasa hanya menimbulkan hak melaksanakan kekuasaan kepada pihak lain yang tidak menyebabkan beralihnya tanggung jawab. Tanggung jawab kekuasaan tetap berada pada pemilik wewenang;
c. Konsekwensi teknis administratif, mandataris harus bertindak atas nama pemberi kuasa, dan tidak bertanggung jawab terhadap pihak ketiga;
d. Mandataris tidak dibenarkan memberikan delegasi kekuasaan kepada pihak lain, karena seorang mandataris tidak memegang tanggung jawab kekuasaan;
e. Delegataris dibenarkan memberiklan kuasa kepada pihak ketiga, tanpa memindahkan tanggung jawab. Delegataris dapat memindahkan tanggung jawab kepada pihak ketiga, jika memperioleh persetujuan dari "delegans".

Konsep wewenang dari aspek hukum Tata Negara maupun hukum administrasi negara di atas, terutama pemberian wewenang yang sifatnya atributif, sebagaimana dikemukakan oleh Sjachran Basah, Indroharto dan Soewoto, selanjutnya akan dijadikan sebagai kerangka teoritis untuk mengkaji dan menganalisis wewenang dalam kaitannya dengan kemungkinan perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai implikasi dari diberlakukannya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

2.3. Teori Alternatif Penyelesaian Sengketa

Teori ini bertitik tolak dari keinginan dan kepercayaan para pihak yang bersengketa untuk menyerahkan penyelesaian masalahnya kepada lembaga di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui upaya administratif, juga merupakan pola penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara di luar Pengadilan yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor

5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Sedangkan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dari sengketa informasi publik yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, juga mengamanatkan penyelesaian sengketa melalui lembaga di luar pengadilan yang disebut dengan Komisi Informasi, sebelum akhirnya ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang berasal dari sengketa informasi publik di Komisi Informasi ini menggunakan dua cara, yaitu Mediasi dan Ajudikasi nonlitigasi. Persoalannya adalah bagaimanakan proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang berasal dari Informasi publik dengan cara Mediasi dan atau Ajudikasi tersebut, apakah sama dengan proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yang juga salah satunya menggunakan cara mediasi, dan bagaimana komparasinya dengan upaya administratif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Untuk kepentingan itu perlu kiranya diketahui bagaimana Teori Penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*Alternatieve Desputes Resolution*).

Alternatif Dispute Resulotion (ADR) pada dasarnya merupakan suatu cara penyelesaian sengketa di luar Pengadilan, yang juga lebih dikenal dengan istilah APS (alternatif penyelesaian sengketa) di luar

Pengadilan. Dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Penyelesaian Sengketa, disebutkan, bahwa Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.

Cara penyelesaian sengketa pasca pranata adat yang selama ini dikenal dan digunakan oleh masyarakat adalah pengadilan. Dari sengketa keluarga (seperti perceraian, warisan) sampai sengketa bisnis (seperti sengketa kontrak, pertanahan, perbankan) bahkan sengketa Tata Usaha Negara diserahkan kepada Pengadilan untuk menyelesaikannya. Namun perkembangan terakhir menunjukkan bahwa pengadilan ternyata bukan satu-satunya lembaga penyelesaian sengketa yang tepat, terutama bagi kalangan pelaku bisnis. Pengadilan ternyata mengandung banyak kelemahan dan menimbulkan kekecewaan bagi masyarakat pencari keadilan.

Ketidakpuasan masyarakat terhadap pengadilan sebagai lembaga penyelesaian sengketa memunculkan lembaga alternatif penyelesaian sengketa (APS) di luar pengadilan (*Alternatif Dispute Resolution-ADR*). Masyarakat berharap dengan menyelesaikan sengketa di luar pengadilan akan mendapatkan keadilan dan kepastian hukum dalam arti yang sebenarnya secara efektif dan efisien.

Beberapa istilah baru kemudian muncul setelah APS/ADR mulai dikenal masyarakat, seperti *small claim Court, fact finding, ombudsman* dan *legal opinion,* aksesibilitas, kredibilitas, *konfidential, fairness,* dan sebagainya.[159]

Small claim Court, secara harfiah diartikan sebagai pengadilan sengketa (klaim) kecil. Dalam konteks APS/ADR diartikan penyelesaian sengketa dengan nilai perkara relatif kecil di luar pengadilan (non litigasi) ; Sedangkan *fact finding,* merupakan proses pencarian fakta atau keterangan guna pembuktian kebenaran suatu hal. Beberapa metode yang dapat digunakan antara lain investigasi, penelusuran dokumen tertulis, deft interview, perbandingan antar fakta atau bukti yang ditemukan.

Berbeda dengan *Ombudsman,* adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan hukum milik negara, serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan

---

[159] Candra Irawan, *Aspek Hukum dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Alternatif Dispute Resolution) di Indonesia,* Mandar Maju, Bandung, 2010, hlm 3.

Belanja Daerah.[160] Ombudsman, bersifat independen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya yang mengandung asas kebenaran, keadilan, non diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, transparansi, keseimbangan dan kerahasiaan.

Legal opinion, merupakan pendapat hukum dari lembaga yang ditunjuk oleh para pihak yang bersengketa sebagai upaya penyelesaian sengketa. Lembaga yang ditunjuk dapat berupa lembaga Arbitrase, Lembaga Hukum (Pengadilan, Kantor Bantuan Hukum atau *law firm* atau LBH), Perguruan Tinggi atau lembaga yang dianggap kompeten.

Aksesibilitas, adalah keterjangkauan lembaga arbitrase oleh masyarakat dilihat dari sisi biaya, jangka waktu dan lokasi lembaganya. Sedangkan Kredibilitas, adalah tingkat kepercayaan dan kewibawaan lembaga arbitrase dan para arbitrernya yang diakui dan teruji keahliannya, netralitasnya dalam menyelesaikan sengketa secara adil dan bertanggung jawab. Sedangkan *Konfidential,* adalah profil para pihak yang bersengketa terlindungi dari publisitas, termasuk pokok perkara yang disengketakan, sehingga hal-hal yang sifatnya negatif dari para pihak tidak diketahui umum dan nama baiknya terjaga. Adapun *Fairness,* adalah kejujuran dan adil dalam menyelesaikan sengketa.

Dalam menentukan pilihan model penyelesaian sengketa kepada ADS/ADR, harus mengenal karakteristiknya terlebih dahulu, karena

[160]Lihat ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

konsekuensi yang harus dipikul oleh para pihak adalah harus bersedia dengan segala kerelaan dan jiwa besar menerima keputusan yang dihasilkan oleh APS/ADR dan melaksanakannya dengan penuh tanggung jawab. Karakteristik ADR/APS berbeda dengan Pengadilan, yaitu :[161]

a. APS/ADR bukan merupakan badan peradilan negara yang memiliki kewenangan memaksa, seperti Pengadilan Negeri.
b. APS/ADR adalah lembaga penyelesaian sengketa swasta yang biasa disebut lembaga ekstra yudisial.
c. APS/ADR dipilih oleh para pihak sebagai pilihan penyelesaian sengketa secara sukarela sesuai dengan perjanjian atau kesepakatan bersama.
d. Eksekusi putusan APS/ADR tidak serta merta, tetapi masih memerlukan fiat eksekusi dari Peradilan Negeri, kecuali para pihak dengan segenap kesadaran dan kesukarelaan melaksanakan putusan tersebut.

Dalam kaitannya dengan APS/ADR sebagai pilihan dalam menyelesaikan sengketa, etika para pihak sangat dipentingkan dalam rangka mencapai jalan keluar yang *win-win Solution*. Etika yang dimaksud berupa kejujuran dalam memberikan data dan fakta, prinsip saling hormat-menghormati, kemauan menyelesaikan sengketa secara damai dan menguntungkan, serta adanya komitmen bersama untuk melaksanakan keputusan yang disepakati secara sukarela. Dengan demikian penyelesaian sengketa akan berjalan dengan efektif dan efisien

[161] Candra Irawan, *Op. Cit.,* hlm 26.

dan tidak perlu melibatkan Pengadilan Negeri untuk melakukan eksekusi.

Dalam ADS/ADR ada beberapa pranata yang bisa dipilih, antara lain adalah Konsultasi, Negosiasi, Mediasi dan Arbitrase. Namun yang paling menarik dan yang memiliki pendekatan yang hampir sama dengan Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang berasal dari Informasi publik adalah Mediasi. Mediasi merupakan salah satu cara penyelesaian sengketa informasi publik yang dilaksanakan oleh Komisi Informasi, setelah pengajuan keberatan kepada instansi atasan dari Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi tidak memberikan hasil yang memuaskan. Untuk itu agar bisa melakukan komparasi antara proses mediasi yang dilakukan oleh Komisi Informasi dengan proses mediasi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Penyelesaian sengketa di Luar Pengadilan, maka berikut ini akan diuraikan singkat tentang mediasi menurut Teori Penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*Alternatieve Desputes Resolution*).

Undang-undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, tidak memberikan definisi apapun mengenai mediasi. Pengaturan mediasi dapat ditemukan pada ketentuan Pasal 6 ayat (3), ayat (4), ayat (5). Jika diamati, ketentuan Pasal-Pasal tersebut, maka mediasi dimaksudkan sebagai kelanjutan dari penyelesaian sengketa apabila konsultasi dan negosiasi tidak menghasilkan kesepakatan dalam mengakhiri sengketa.

Henry Campbell,[162] memberikan definisi, *"mediation is a method of non binding dispute resolution involving a neutral third party who tries to help the disputing parties reach a mutually agree able solution".* Jika diterjemahkan berarti "mediasi adalah suatu cara penyelesaian sengketa yang menyertakan pihak ketiga yang netral untuk membantu para pihak mendapatkan solusi yang saling menguntungkan".

Sedangkan menurut Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Nomor : 01 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator, sedangkan Mediator adalah pihak netral yang membantu para pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, maka Mediasi merupakan cara penyelesaian sengketa yang atas kesepakatan para pihak yang sersengketa melibatkan pihak ketiga yang netral sebagai mediator dalam rangka mempercepat tercapainya perdamaian. Melalui mediator diyakini akan mampu mengarahkan para pihak menuju perdamaian lebih cepat. Keinginan para pihak melibatkan pihak ketiga ini karena upaya negosiasi yang dilakukan mengalami kegagalan. Apabila upaya mediasi yang dipilih,

[162] Henry Campbell Black, *Black Law Dictionery,* 6 th edition, St. Paul-Minn, USA, West Publishing Co, 1990.

memperlihatkan adanya keseriusan para pihak untuk tetap menyelesaikan sengketa secara damai.

Karakteristik utama dari sebuah proses mediasi menurut teori Despute Resolution adalah :[163]

a. Adanya kesepakatan para pihak untuk melibatkan pihak ketiga yang netral.
b. Mediator berperan sebagai penengah yang memfasilitasi keinginan para pihak untuk berdamai.
c. Para pihak secara bersama menentukan sendiri keputusan yang akan disepakati.
d. Mediator dapa mengusulkan tawaran-tawaran penyelesaian sengketa kepada para pihak tanpa kewenangan memaksa dan memutuskan.
e. Mediator membantu pelaksanaan isi kesepakatan yang dicapai dalam mediasi.

Dilihat dari karakteristik tersebut, mediasi merupakan kelanjutan negosiasi, namun dipandu oleh mediator. Para pihak banyak berharap pada mediator untuk menghasilkan solusi yang saling menguntungkan.

Jumlah mediator tergantung dari kesepakatan para pihak, bisa satu, dua atau tiga orang.

Ada 2 (dua) cara yang dapat dipilih para pihak dalam menentukan mediator, yaitu:[164]

1) para pihak menunjuk sendiri orang yang dianggap tepat sebagai mediator melalui kesepakatan bersama. Kesepakatan tersebut dibuat secara tertulis dan diajukan kepada mediator yang dipilih.

---

[163] Candra Irawan, *Op. Cit.*, hlm 43.

[164] *Ibid.*

2) Para pihak mengajukan permohonan kepada lembaga tertentu agar ditunjuk mediator, seperti Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI), Badan Arbitrase Muamalat Indonesia (BAMUI), Pengadilan Negeri atau lembaga penyelesaian sengketa lainnya.

Adapun proses mediasi terdiri dari empat tahap, yaitu :[165] Pramediasi, Pelaksanaan Mediasi, Penutupan Mediasi dan Pelaksanaan akta perdamaian.

a) Pramediasi

Pada tahap ini Para pihak bersepakat menunjuk mediator secara tertulis dan mediator menerima penunjukan tersebut secara tertulis.

Dan selanjutnya Mediator mulai mengidentifikasi para pihak, menganalisa sengketa dan berusaha bertemu dengan para pihak dan mempertemukan para pihak, memperkenalkan diri, menegaskan posisi sebagai pihak ketiga independen dan membantu kedua belah pihak mengakhiri sengketa secara damai, mendisain bentuk-bentuk pertemuan, merumuskan tata tertib dan tata cara mediasi, memastikan komitmen para pihak terhadap biaya yang akan dikeluarkan (akomodasi, logistik, honorarium, transportasi dan komunikasi).

b) Pelaksanaan Mediasi

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan pada tahap ini, adalah :

[165] *Ibid.,* hlm 44

(1) Mediator membuka forum mediasi, dengan kegiatan dengan perkenalan diri dan mengenal tim dari para pihak; menawarkan aturan main (tata tertin atau tata cara) mediasi ; dan meminta komitmen para pihak agar terbuka, jujur dan beritikad baik dalam menjalankan mediasi.

(2) Pernyataan (*statement*) dari masing-masing pihak. Pernyataan para pihak antara lain berisi ilustrasi kasus, penegasan posisi, keinginan (tujuan), komitmen dan tawaran-tawaran.

(1) Mediator mengisolasi masalah agar tetap fokus dan tidak melebar.

(2) Terjadi proses negosiasi antara para pihak. Para pihak saling menawarkan kemungkinan untuk mencapai kesepakatan. Mediator berperan mengarahkan, mengingatkan dan berusaha menggiring para pihak menemukan solusi yang saling menguntungkan.

(3) Mediator memunculkan berbagai kemungkinan solusi yang dapat dipilih untuk mempertemukan keinginan masing-masing pihak.

(4) Mediator memantapkan pilihan solusi yang disepakati oleh para pihak, mengembangkan model implementasi dan pengawasannya

(5) Mediator menyusun draft akta kompromi untuk dibahas oleh para pihak sampai adanya kesepekatan bersama.

c) Penutupan mediasi

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan adalah :

(1) Penandatanganan akta kompromi.

(2) Mediator menegaskan komitmen pelaksanaan akta kompromi secara sukarela dan bertanggung jawab.

d) Pelaksanaan akta perdamaian.

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, Pasal 6 ayat (7) sebelum dilaksanakan akta kompromi harus didaftarkan di pengadilan Negeri paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak ditandatangani dan harus sudah dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak pendaftaran.

Sementara itu menurut Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, prosedur mediasi terdiri dari : tahap pramediasi, proses mediasi dan pengukuhan akta perdamaian.

a. Tahap pramediasi ; pada tahap ini, kegiatan yang dilaksanakan, antara lain adalah :

1) Pada hari sidang yang telah ditentukan yang dihadiri kedua belah pihak, hakim mewajibkan para pihak untuk menempuh mediasi. Dan untuk keperluan itu Hakim wajib menunda proses persidangan perkara untuk memberikan kesempatan kepada para pihak menempuh proses mediasi, dan wajib menjelaskan prosedur mediasi dalam Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan tersebut kepada para

pihak yang bersengketa.[166] Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan mediasi dapat berjalan dengan baik.

2) Hakim mewajibkan para pihak pada hari itu juga atau paling lama 2 (dua) hari kerja berikutnya untuk berunding guna memilih mediator. Jika dalam jangka waktu tersebut, para pihak tidak dapat bersepakat memilih mediator yang dikehendaki, maka ketua Majelis menunjuk hakim bukan pemeriksa pokok perkara yang bersertifikat pada pengadilan yang sama untuk menjalankan fungsi mediator. Namun apabila pada pengadilan yang sama tidak terdapat hakim bukan pemeriksa perkara yang bersertifikat, maka hakim pemeriksa pokok perkara dengan atau tanpa sertifikat yang ditunjuk oleh ketua majelis hakim wajib menjalankan fungsi mediator.[167]

b. Tahap Proses mediasi; pada tahap ini yang harus dilakukan antara lain:

1) Penyampaian Resume; Dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja setelah para pihak menunjuk mediator, masing-masing pihak dapat menyerahkan resume perkara kepada satu sama lain dan kepada mediator atau kepada hakim mediator yang ditunjuk oleh majelis, dalam hal para pihak gagal memilih mediator. Dan jika diperlukan, atas dasar kesepakatan para pihak, mediasi dapat dilakukan secara

---

[166] Lihat ketentuan Pasal 7 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

[167] Lihat ketentuan Pasal 11 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

jarak jauh dengan menggunakan alat komunikasi.

2) Proses mediasi ini diberikan jangka waktu selama 40 (empat puluh) hari kerja sejak mediator dipilih oleh para pihak atau ditunjuk oleh ketua majelis, dan dapat diperpanjang paling lama 14 (empat belas hari) kerja sejak berakhirnya masa 40 hari tersebut.[168]

3) Mediasi dinyatakan telah gagal, apabila (1) salah satu pihak atau para pihak atau kuasa hukumnya telah dua kali berturut-turut tidak menghadiri pertemuan mediasi sesuai jadwal pertemuan yang telah disepakati atau telah dua kali berturut turut tidak menghadiri pertemuan mediasi tanpa alasan setelah dipanggil secara patut; dan (2) Jika setelah proses mediasi berjalan, mediator memahami bahwa dalam sengketa yang sedang dimediasi melibatkan aset atau harta kekayaan atau kepentingan yang nyata-nyata berkaitan dengan pihak lain yang tidak disebutkan dalam surat gugatan sehingga pihak lain yang berkepentingan tidak dapat menjadi salah satu pihak dalam proses mediasi, mediator dapat menyampaikan kepada para pihak dan hakim pemeriksa bahwa perkara yang bersangkutan tidak layak untuk dimediasi dengan alasan para pihak tidak lengkap.[169]

---

[168] Pasal 13 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

[169] Pasal 14 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

c. Pengukuhan Akte perdamaian; Jika mediasi menghasilkan kesepakatan perdamaian, para pihak dengan bantuan mediator wajib merumuskan secara tertulis kesepakatan yang dicapai dan ditandatangani oleh para pihak dan mediator, setelah mediator melakukan pemeriksaan terhadap materi kesepakatan tersebut. Dan jika dalam proses mediasi para pihak diwakili oleh kuasa hukum, para pihak wajib menyatakan secara tertulis persetujuan atas kesepakatan yang dicapai. Kesepakatan perdamaian tersebut dapat diajukan kepada hakim untuk dikuatkan dalam bentuk akta perdamaian. Namun jika para pihak tidak menghendaki kesepakatan dikuatkan dalam bentuk akta perdamaian, kesepakatan perdamaian harus memuat klausula pencabutan gugatan dan atau klausula yang menyatakan perkara telah selesai.[170]

Konsep alternatif penyelesaian sengketa sebagaimana diuraikan di atas, terutama yang berkaitan dengan konsep mediasi, akan dijadikan sebagai pisau analisis untuk mengkaji proses penyelesaian sengketa informasi publik dengan cara mediasi yang dilakukan oleh lembaga Komisi Informasi.

[170] Pasal 17 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

BAB III

TINJAUAN UMUM PERADILAN TATA USAHA NEGARA

3.1. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu dari lingkungan peradilan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945, dan Pasal 18 undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Sebelum memberikan pengertian tentang Peradilan Tata Usaha Negara, terlebih dahulu perlu diketahui apakah yang dimaksud dengan peradilan itu ?.

R. Tresna,[171] mengatakan, bahwa peradilan adalah salah satu urusan di dalam rumah tangga Negara yang teramat penting. Bagaimanapun baiknya segala peraturan hukum yang diciptakan di dalam suatu Negara, tidak akan memberikan faedah apabila tidak ada fihak (instansi) yang dengan keputusannya atas dasar undang-undang dapat memaksa orang mentaati segala perturan Negara dan menjadi forum dimana penduduk dapat mencari keadilan serta penyelesaian persoalan hak dan kewajibannya menurut hukum.

Pada bagian lain, Van Praag,[172] mendefinisikan, peradilan adalah penentuan berlakunya suatu aturan hukum pada suatu peristiwa yang

---

[171] R. Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad kea bad,* pradnya paramita, Jakarta, 1978, hlm. 108.

[172] Van Praag, dalam Rochmat Soemitro I, *op. cit.,* hlm. 6.

konkrit, bertalian dengan adanya suatu perselisihan. Sedangkan Bellefroid,[173] mengemukakan, bahwa peradilan adalah pemutusan perkara dengan penerapan hukum.

Selanjutnya J. Van Kan,[174] berpendapat, bahwa peradilan adalah pekerjaan hakim atau badan pengadilan. Hakim dan pengadilan adalah badan yang oleh penguasa dengan tegas dibebani tugas untuk memeriksa gugatan dan badan itu memberikan putusan hukum.[175]

Pendapat J. Van Kan tersebut sesuai dengan ketentuan yang telah diatur didalam Pasal 9, 10, 12, 16, 48, 50 dan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang pada pokoknya menentukan, bahwa Hakim dan Peradilan Tata Usaha Negara serta Pengadilan Tingginya dibentuk dengan peraturan perundang-undangan dan mempunyai tugas untuk memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara menurut kewenangan yang dimilikinya.

Dari beberapa definisi di atas diperoleh pengertian, bahwa peradilan harus merupakan suatu lembaga yang berdiri sediri, yang berfungsi untuk memeriksa dan memutus perkara atau perselisihan dengan menerapkan aturan-aturan hukum.

---

[173] Bellefroid, dalam *Ibid.*, hlm.7.

[174] J. Van Kan, dalam Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa indonesa,* Liberty, Yogyakarta, 1983, (Selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo II), hlm. 1.2.

[175] Lihat juga Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Dalam kaitannya dengan itu, Rochmat Soemitro,[176] mengemukakan, bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk adanya suatu peradilan yaitu:

1. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum, yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
2. Adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit;
3. Ada sekurang-kurangnya dua pihak;
4. Adanya suatu aparatur peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan.

Lebih jauh mengenai unsur-unsur peradilan tersebut di atas dapat dijelaskan sebagai berikut :

Ad. 1. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak.

Dalam setiap peradilan, baik yang merupakan peradilan perdata maupun peradilan pidana, tentu terdapat suatu aturan abstrak yang mengikat umum yang dapat diterapkan. Aturan itu dapat berupa aturan tertulis yang berbentuk undang-undang , atau dapat juga berupa aturan tak tertulis yang diakui oleh undang-undang seperti ketentuan hukum adat. Aturan tersebut harus sudah ada pada saat akan diterapkannya oleh petugas. Akan tetapi ada kalanya terhadap suatu persoalan tertentu tidak ada aturan yang dapat diterapkan, maka dalam hal demikian hakim mempunyai tugas untuk menciptakan hukum (*rechtschepping*), karena seorang hakim dapat dituntut karena menolak melakukan peradilan dengan alasan tidak ada peraturan yang mengaturnya.

[176] Rchmat Soemitro I, *Op. Cit.*

Ad. 2. Adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit.

Perselisihan yang dimaksudkan disini adalah bahwa mengenai sesuatu hal antara dua orang atau lebih tidak terdapat persesuaian faham. Perselisihan itu harus ada, artinya memang sudah terjadi dalam praktek. Disamping itu juga perselisihan itu harus dikemukakan pada instansi yang berwajib untuk diputuskan. Pertentangan fahan mengenai sesuatu yang tidak pernah diajukan didepan pengadilan tidak termasuk dalam istilah perselisihan yang konkrit.

Ad. 3. Sekurang-kurangnya ada dua pihak.

Untuk dapat dikatakan ada suatu sengketa atau perselisihan, diperlukan paling sedikit dua pihak. Jika mengenai suatu soal tertentu pada saat dan keadaan yang sama ada pendapat yang berlainan antara dua pihak, maka dikatakan ada suatu perselisihan faham. Akan tetapi bila dalam diri seseorang terdapat suatu keragu-raguan tentang peraturan atau ketentuan mana yan harus diberlakukan untuk sesuatu hal tertentu, maka hal ini bukanlah suatu perselisihan, melainkan disebut kebimbangan, karena tidak terdapat adanya dua pihak.

Ad. 4. Adanya suatu aparatur peradilan yang berwenang memutuskan Perselisihan.

Aparatur yang dimaksudkan disini dapat terdiri dari seorang pejabat atau dapat pula berupa suatu badan yang terdiri dari pejabat-pejabat. Pejabat itu tidak selalu hakim atau kekuasaan peradilan (*recterlijke*

macht), akan tetapi dapat juga seorang pejabat yang tidak termasuk kekuasaan peradilan, seperti seorang pegawai biasa ataupun seorang partikelir yang ditunjuk oleh Undang-Undang untuk melakukan peradilan. Agar orang-orang yang termasuk pengertian "*recterlijke macht*" itu dapat mengadili suatu perkara, mereka harus diberi wewenang terlebih dahulu, baik dengan Undang-Undang ataupun dengan kuasa Undang-Undang.

Apabila keempat unsur tersebut diatas telah dipenuhi, maka akan terdapat adanya suatu peradilan. Jika demikian, bilamanakah suatu peradilan dapat disebut Peradilan Tata Usaha Negara ?

Untuk menjawab pertanyaan di atas akan dikemukakan pendapat dari beberapa sarjana, antara lain:

Muchsan[177] memberikan gambaran, bahwa semua lembaga peradilan pada dasarnya mempunyai unsur-unsur yang sama. Namun karena Peradilan Tata Usaha Negara memiliki sifat-sifat yang khusus, maka untuk dapat disebut Peradilan Tata Usaha Negara, disamping syarat-syarat yang harus ada pada peradilan umum, masih diperlukan syarat-syarat lain yang bersifat khusus, yakni :

1. Sifat aturan hukum yang diterapkan ;
2. Salah satu pihak yang bersengketa atau kedua belah pihak adalah alat administrasi Negara.

Adapun pengertian dari "sifat aturan hukum yang diterapkan"

[177] Muchsan I, *Op. Cit.,* hlm. 15-19.

adalah bahwa aturan hukum materiil yang akan diterapkan haruslah aturan-aturan hukum yang letaknya didalam lapangan hukum Tata Usaha Negara dan atau Hukum Administrasi Negara. Dengan perkataan lain aturan hukum materiil yang akan diterapkan pada suatu perselisihan yang konkrit terjadi haruslah aturan hukum yang bersifat ketatanegaraan atau bersifat ketatapemerintahan.

Sedangkan yang dimaksud dengan "salah satu pihak atau kedua belah pihak adalah alat Administrasi Negara" dimana dalam persengketaan tersebut salah satu pihak atau kedua belah pihak harus alat adinistrasi Negara atau pejabat pemerintah.

Rochmat Soemitro, [178] juga memberikan dua unsur tambahan disamping empat unsur peradilan sebelumnya, yang dijadikan sebagai syarat mutlak untuk adanya Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu :

1. Salah satu pihak harus administrasi yang menjadi terikat karena perbuatan salah seorang pejabat dalam batas wewenangnya.
2. Diberlakukannya hukum publik atau Hukum Administrasi Negara terhadap persoalan yang diajukannya.

Jika diperhatikan dengan seksama, kedua syarat yang diajukan oleh Rochmat Soemitro diatas mempunyai kesamaan dengan dua syarat sebelumnya yang diajukan oleh muchsan, namun syarat dari Rochmat Soemitro memberikan makna yang lebih jelas.

[178] Rochmat Soemitro I, *op. cit.*, hlm. 15.

Apabila kedua syarat (unsur) tambahan tersebut dan empat unsur sebelumnya telah terpenuhi, maka dapat dikatakan adanya Peradilan Administrasi atau Peradilan Tata Usaha Negara.

Sjachran Basah, [179] dalam tulisannya menyetujui unsur-unsur yang dikemukakan oleh Rochmat Soemitro, kecuali unsur keenam yang menentukan diberlakukannya hukum publik (yang mempunyai arti luas) sebagai alternatif disamping Hukum Administrasi Negara. Disamping itu, untuk menjamin ditaatinya hukum materiil, maka diperlukan adanya Hukum Formal yang kemudian dimasukkan sebagai unsur Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu "Adanya Hukum Formal dalam rangka menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* untuk menjamin ditaatinya hukum materiil".

Dari uraian di atas dapat ditarik suatu pengertian, bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah setiap bentuk penyelesaian suatu perbuatan Pejabat Administrasi Negara yang dipersoalkan oleh warga masyarakat, instansi masyarakat, badan publik, badan atau Pejabat Administrasi Negara, yang memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

1. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum, yang dapat diterapkan pada suatu petrsoalan;
2. Adanya sengketa hukum yang konkret yang pada dasarnya disebabkan

---

[179] Sjachran Basah I, *Op. Cit.*, hlm 44.

oleh ketetapan tertulis administrasi negara;

3. Adanya minimal dua pihak dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi negara;
4. Adanya badan peradilan yang berwenang memutuskan sengketa ; dan
5. Adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* untuk menjamin ditaatinya hukum materill.

Djenal Hoesen Koesoemahatmadja,[180] dengan mempergunakan instilah Peradilan Administrasi untuk menyebut Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan ada dua macam peradilan Administrasi, yaitu "Peradilan Administrasi murni dan Peradilan Administrasi Semu (quasi)".

Peradilan Administrasi Murni adalah suatu peradilan yang telah memenuhi unsur-unsur peradilan pada umumnya dan ditambah dengan dua unsur khusus (seperti yang telah diajukan oleh Rochmat Soemitro di atas). Sedangkan Peradilan Administrasi semu adalah sebaliknya yaitu semua peradilan yang tidak sepenuhnya memenuhi syarat-syarat Peradilan Administrasi Murni. Oleh karena itu akan lebih tepat jika disebut Banding Administratif.

Perbedaan semacam ini juga terlihat pada pendapat Kuntjoro Purbopranoto[181] yang antara lain mengemukakan, kalau instansi yang

---

[180] Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Op. Cit.,* hlm. 230.

[181] Kuntjoro porbopranoto I, Op. Cit., hlm. 89.

dimaksud itu merupakan esellon atasan dari pada administrasi sendiri, maka hal itu disebut *administratief beroep*, dan jika instansi yang akan memberi keputusan banding itu di luar instansi pemerintah (*bestuur*), maka hal itu disebut *administratiefrechtspraak* atau peradilan administrasi.

Sedangkan Sjachran Basah,[182] membedakan Peradilan administrasi dalam arti luas dan Peradilan Administrasi dalam arti sempit. Peradilan Administrasi dalam arti luas mencakup dua golongan yaitu : (a) Peradilan administrasi murni yang sesungguhnya ; dan (b) Peradilan Administrasi yang tidak sesungguhnya, atau peradilan administrasi semu ; Sedangkan peradilan administrasi dalam arti sempit hanya peradilan administrasi murni.

Demikian juga dengan W.F. Prins,[183] membedakan antara *administratieve rechtspraak* dan *geschillen besclechting* atau *quasi rechtspraak*. Dikatakan *Quasi rechtspraak* apabila wewenang untuk memutuskan keberatan secara heirarkhis terletak pada instansi yang lebih atas dari suatu jawatan. Hakim yang memutuskan sengketa merupakan *in de zaak opgesloten* dan tidak *buiten partijdig*, bila perselisihan tersebut terletak di luar lingkungan jabatannya.

3.1.1. Peradilan Administrasi dalam Arti Sempit (Murni).

Peradilan Administrasi murni adalah suatu peradilan yang telah

---

[182] Sjachran Basah I, Op. Cit., hlm. 37.

[183] W.F. Prins, Inleiding in het administratief recht van Indonesi, dalam Sjachran Basah I, hlm 41.

memenuhi unsur-unsur peradilan pada umumnya dan ditambah dengan dua unsur khusus sebagaimana telah diuraikan di atas. Peradilan administrasi murni juga oleh Sjachran Basah[184] disebut Peradilan yang sesungguhnya, yang mengandung maksud sama dengan apa yang oleh *Van Praag* disebut dengan istilah "eigenlijke administratieve rechtspraak"[185], atau oleh A.M. Donner dan W.F. Prins dinamakan "*administratieve rechtspraak*".[186]

S. Prayudi Atmosudirdjo[187] menamakan hal tersebut "peradilan administrasi negara dalam arti sempit" sedangkan *Rochmat Soemitro* menyebutnya, " peradilan administrasi murni" atau "peradilan administrasi dalam arti sempit"[188].

Menurut A.M. Donner,[189] penyelesaian suatu perselisihan yang dilakukan oleh "*zelfstandige colleges*" yang dibentuk untuk maksud itu, atau oleh Hakim biasa berdasarkan ketentuan undang-undang digolongkan masuk "*administratieve rechtspraak*", jadi "*administratieve*

---

[184] Sjachran Basah I, *Op. Cit.*, hlm 47.

[185] M.M. van Praag, *Algemeen Nederlands Administratief Recht*, A. Jongbloed & Zoon's Gravenhage, 1950, hlm. 133.

[186] A.M. Donner, *Nederlands Bestuursrechts,* Jilid I (algemeen deel), N. Samson N.V. Alphen aan den Rijn, 1953, hlm. 135; W.F. Prins; op. Cit, hlmaman 95-98.

[187] S.Prayudi Atmosudirdjo : *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara,* Kertas Kerja, dibukukan oleh BPHN, Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, Bina Cipta, Bandung, 1977, (selanjutnya disebut S. Prayudi Atmosudirdjo II), hlm. 67-68.

[188] Rochmat Soemitro I, *Op. Cit.,* hlm. 49-50 dan hlm. 121-191.

[189] A.M. Donner, *Op. Cit.,* hlm. 315-316.

rechtspraak" itu, dapat dijalankan oleh :

a. badan-badan (collegens) yang berdiri sendiri;

b. Hakim biasa;

S. Prayudi Atmosudirdjo[190] mengemukakan bahwa peradilan administrasi negara (arti sempit) dapat dibedakan atas dua golongan, yaitu:

a. peradilan administrasi;

b. peradilan administratif.

Dinamakan Peradilan Administrasi" dalam hal penyelesaian sengketa-sengketa "intern" Administrasi Negara yang pada umumnya akan bersifat persoalan yurisdiksi, yang dipersengketakan oleh suatu instansi terhadap instansi lain, dan disebut "Peradilan Administratif" bilamana terjadi konflik antara Administrasi Negara dan seorang atau beberapa orang warga masyarakat (*burger*). Peradilan Administratif, menyelesaikan perkara-perkara ekstern Administrasi Negara. Artinya : sengketa antara Administrasi Negara dan pihak luar, yang banyak sekali macam dan ragamnya"[191]

Jika diperhatikan, pendapat S. Prayudi Atmosudirdjo di atas, menitik beratkan kepada penyelesaian perkara-perkara "intern" dan

---

[190] S. Prayudi Atmosudirdjo II, *Op. Cit.,* hlm. 69 ; *Peradilan Administrasi*, dimuat dalam Majalah Fakultas Hukum Universitas Indonesia, No. 3, tahun ke V-1975, (selanjutnya disebut S. Prayudi Atmosudirdjo III), hlm. 203.

[191] *Ibid.*

"ekstern" untuk membedakan antara "peradilan administrasi" dengan "peradilan administratif". Istilah "intern" itu menyangkut para pihak, yaitu antara instansi-instansi mengenai sengketa yurisdiksi. Sedangkan "ekstern" itu terdapat apabila pihaknya, adalah warga msyarakat yang bertentangan dengan administrasi negara mengenai sengketa yang benar-benar memerlukan peradilan secara administratif.

S Prayudi Atmosudirdjo[192] mengatakan, bahwa dalam arti sempit, Peradilan Administrasi Negara, adalah peradilan yang menyelesaikan perkara-perkara administrasi negara murni semata-mata, yaitu suatu perkara yang tidak mengandung pelanggaran hukum (pidana atau perdata), melainkan suatu persengketaan (konflik) yang berkisar atau berpangkal pada, atau yang mengenai interprestasi dari suatu Pasal atau ketentuan undang-undang dalam arti luas.

Jadi Peradilan administrasi negara dalam arti sempit hanya menyelesaikan perkara-perkara administrasi murni semata-mata, yang berupa sengketa interprestasi (objektivitas dan subjektivitas) atas suatu Pasal atau ketentuan undang-undang dalam arti luas dan tidak mencakup onrechtmatige overheidsdaad.

Berbeda dengan S Prayudi Atmosudirdjo, Sjachran Basah[193] mengatakan, justru *onrechtmatige overheidsdaad* yang ditimbulkan oleh

---

[192] S. Prayudi Atmosudirdjo II, hlm. 67-68.

[193] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm. 53.

beschikking itulah yang ditentang dihadapkan Pengadilan Administrasi, disebabkan tidak bisa dipisahkan antara sebab dan akibat, yaitu menginterpretasikan suatu Pasal atau ketentuan undang-undang dalam arti luas dengan perbuatan penyelenggaraan administrasi negara berdasarkan hasil interpretasinya itu. Dalam konteks itu, maka apabila "sebab" direalisasikan dalam arti diwujudkan melalui tindakan, sehingga menimbulkan "akibat", maka sebab dan akibat merupakan satu kesatuan peristiwa. Peristiwa itu merupakan peristiwa hukum, yang berupa tindakan manusia.[194]

Jadi, kaidah hukum memberi akibat hukum kepada tindakan administrasi negara, yang mengemban kehendak negara sebagaimana termuat dalam undang-undang yang akibat tindakannya itu dikehendaki, atau terdapatnya suatu tindakan hukum dari administrasi negara.[195] Oleh karena itu, yang "diadili" perbuatanya (kesatuan sebab dan akibat), sehingga antara kedua hal itu tidak dapat dipisahkan. Hal ini berarti, bahwa perbuatan administrasi negara merupakan perbuatan kesatuan dari sebab dan akibat yang menimbulkan "*beschikking*". Kalau "*beschikking*" itu, menimbulkan "*onrechtmatige overheidsdaad*", maka ditentang dihadapan Pengadilan Administrasi.[196]

---

[194] Sudiman Kartohadiprodjo : *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1974, hlm. 35.

[195] *Ibid*, hlm. 36

Dengan demikian, maka "*onrechtmatige overheidsdaad*" yang ditimbulkan oleh "*beschikking*" harus diadili oleh Pengadilan Administrasi.[197]

Di lain pihak Rochmat Soemitro,[198] menyatakan, peradilan administrasi murni adalah peradilan administrasi yang telah memenuhi unsur-unsur peradilan[199] dan unsur-unsur khusus,[200] yang menyerupai peradilan, yang dilakukan oleh pengadilan. Ciri yang khusus untuk suatu peradilan yang murni, ialah adanya hubungan segi tiga antara para pihak dan badan, atau pejabat yang mengadili. Badan atau pejabat yang mengadili perkara ini, merupakan badan atu pejabat tertentu atau terpisah, artinya bahwa badan atau pejabat itu di tentukan oleh undang-undang, atau peraturan lain yang mempunyai tingkatan sama dengan suatu undang-undang, dan diberi wewengan untuk mengadili suatu perselisihan administrasi. "Terpisah" artinya bahwa badan atau pejabat yang melakukan pengadilan itu, tidak merupakan juga salah satu pihak atau termasuk salah satu pihak, maupun di bawah pengaruh salah satu pihak, sehingga badan atau pejabat yang mengadili perkara itu berada di

---

[196] Rochmat Soemitro, *Rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi,* Laporan Proyek Survey, BPHN, 1978, (selanjutnya disebut Rochmat Soemitro III), hlm. 7 .

[197] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 55.

[198] Rochmat Soemitro III, *Op. Cit.,* hlm. 50 dan hlm. 120 ; lihat R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak,* PT. Eresco, Jakarta, Bandung, 1979, hlm. 122-125.

[199] *Ibid,* hlm. 6-10.

[200] *Ibid,* hlm. 10-15 ; Lihat juga Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 44.

atas para pihak.

Dari pernyataan di atas, dapat diketahui bahwa peradilan administrasi murni, di samping harus memenuhi unsur-unsur peradilan dan unsur-unsus khusus, juga wajib memiliki ciri khas, berupa :

a. Hubungan segi tiga antara para pihak dan badan atau pejabat yang mengadili;
b. Badan atau pejabat yang mengadili perkara ini merupakan badan atau pejabat tertentu dan terpisah.

Sjachran Basah, berpendapat bahwa kedua macam ciri khusus itu, merupakan syarat (sesuatu yang perlu, atau harus ada) yang harus berintegrasi dengan salah satu unsur Peradilan Administrasi, yaitu "adanya suatu aparatur peradilan, yang berwenang memutuskan sengketa". Karena itu, maka pengertian peradilan administrasi murni menurut Sjachran Basah adalah Peradilan yang sesungguhnya yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut : [201]

1. Adanya hukum, terutama dilingkungkan Hukum Administrasi negara yang dapat diterapkan pada suatu pesoalan.
2. Adanya sengketa hukum yang kongkrit, yang pada dasarnya disebabkan oleh ketetapan tertulis administrasi negara;
3. Minimal dua pihak, dan sekurang-kuranya salah satu pihak harus administrasi negara.
4. Adanya badan peradilan yang berdiri sendiri dan terpisah, yang berwenang memutuskan sengketa secara netral atau tidak memihak;
5. Adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum, menemukan hukum "*in concreto*" untuk mempertahankan ditaatinya hukum materiil.

[201] *Ibid,* hlm 55.

Selanjutnya mengenai Ciri Peradilan Administrasi, Rochmat Soemitro,[202] menyampaikan empat ciri peradilan administrasi (*administratieve rechtspraak*) yaitu :

1. Yang memutuskan adalah hakim ;
2. penelitian terbatas pada rechtmatigheid keputusan administrasi ;
3. hanya dapat meniadakan keputusan administrasi, atau bila perlu memberi hukuman berupa uang (denda administratif), tetapi tidak membuat putusan lain yang menggantikan keputusan administasi yang pertama ;
4. terikat pada mempertimbangkan fakta-fakta dan keadaan, pada saat diambilnya keputusan administrasi dan atas itu dipertimbangkan rechtmatigheid-nya.

Terhadap ciri-ciri peradilan administrasi murni yang dikemukakan oleh Rochmat Soemitro di atas, Sjachran Basah mempunyai pandangan yang sama, karena ciri-ciri tersebut diperlukan bagi peradilan administrasi, namun Sjachran Basah, menambahkan satu ciri lagi sebagai ciri yang kelima, yaitu : "Badan yang memutuskan itu tidak tergantung, atau bebas dari pengaruh badan-badan lain apapun juga".[203] Selain itu, Sjachran Basah juga mengganti kata-kata "memberi hukuman berupa uang (denda administratif), dengan kata-kata memberi hukuman berupa uang (ganti rugi), pada ciri ketiga, sehingga ciri ketiga di atas (versi Sjachran Basah) berbunyi sebagai berikut : "hanya dapat meniadakan keputusan administrasi, atau bila perlu memberi hukuman berupa uang (denda

---

[202]Rochmat Soemitro, *Naskah Singkat Tentang Peradilan Administrasi di Indonesia,* Sumbangan pikiran yang diberikan dalam Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, diselenggarakan di Jakarta, 1976, BPHN, Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, Bina Cipta, Bandung, 1977, (selanjutnya disebut Rochmat Soemitro IV), hlm. 256.

[203]Sjachran Basah I, *Op. Cit,* hlm 59.

administratif), tetapi tidak membuat putusan lain yang menggantikan keputusan administasi yang pertama ";

3.1.2. Peradilan administrasi Semu.

Salah satu bagian dari peradilan administrasi dalam arti luas, yang bukan merupakan peradilan administrasi murni atau peradilan administrasi dalam arti sempit, di dalam literatur oleh beberapa ahli hukum administrasi Negara disebut dengan berbagai macam istilah, antara lain : *administratieve beroep, oneigenlijke administratieve rechtspraak, geschillen beslechting,* atau *quasi rechtspraak*, dan peradilan administrasi tak murni.

Yang termasuk Peradilan Administrasi Semu atau tak murni, menurut Rochmat Soemitro,[204] adalah semua peradilan yang tidak sepenuhnya memenuhi syarat-syarat peradilan administrasi murni.

Menurut A.M. Donner[205] terdapat "*administratieve beroep*", apabila terjadi permintaan banding (*beroep*) mengenai tindakan-tindakan pemerintah, kepada suatu instansi pemerintah yang lebih tinggi. Yang penting, ialah bahwa "*beroep*" itu haruslah ditujukan kepada instansi yang lebih tinggi, akan tetapi masih dalam satu jenjang secara vertikal dengan memisahkan persoalan kebijaksanaan dan persoalan hukum.

---

[204]Rochmat Soemitro I, hlm 51.

[205] A.M. Donner, *Op. Cit.,* hlm. 49.

W.F. Prins[206] juga berpendapat, bahwa "*geschillen beslechting*" atau "*quasi rechtspraak*" terdapat, apabila wewenang memutuskan atas suatu keberatan dan pelaksanaan hukumnya terletak pada instansi yang lebih tinggi, atau merupakan atasannya dari suatu jawatan.

Namun di lain pihak Rohmat Soemitro tidak setuju atas penggunaan kata "*beroep*" pada "*administatieve beroep*", oleh karena dapat menimbulkan kegaduhan[207]. Oleh karena itu diusulkan terjemahan "*administratieve beroep*", ialah "keberatan" atau " mengajukan kebaratan", sebab sebenarnya "*beroep*" adalah permohonan yang ditujukan kepada penguasa, yang mengeluarkan keputusan untuk mengubah atau meniadakan keputusan[208].

Selanjutnya Rochmat Soemitro, menyatakan, bahwa "*administratieve beroep*" atau "keberatan" itu mungkin terdapat di segala bidang dengan ciri-ciri :[209]

a. yang memutuskan perkara dalam beroep adalah instansi, biasanya yang hierarkis lebih tinggi atau lain-lain dari pada yang memberikan putusan pertama;
b. tidak saja meneliti doelmatigheid, tetapi berwenang juga meneliti rechtsmatigheid-nya;
c. dapat mengganti, merubah atau meniadakan keputusan administrasi yang pertama;

---

[206] W.F. Prins, dalam Sjachran Basah I, *Op. Cit.*

[207] Rochmat Soemitro IV, *Op. Cit.*, hlm. 242.

[208] *Ibid*, hlm. 260-261.

[209] *Ibid.*

d. juga dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan.

Dari kempat ciri Peradilan Semu di atas, Sjachran Basah,[210] mengajukan satu ciri lagi sebagai tambahan dari ciri Peradilan Administrasi Semu, sehingga menjadi 5 ciri. Ciri yang kelima itu, ialah bahwa "badan yang memutus ada dibawah pengaruh badan lain, walaupun merupakan badan diluar hierarkhi. Alasannya adalah untuk membedakan dengan Peradilan Administrasi Murni yang antara lain berciri, bahwa : "badan yang memutus itu tidak tergantung, atau bebas dari pengaruh badan-badan lain apapun juga".

3.2. Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara

Tujuan pembentukan suatu Peradilan Tata Usaha Negara dalam suatu Negara, selalu terkait dengan falsafah Negara yang dianutnya. Dalam suatu masyarakat yang individualistis yang dibangun atas dasar falsafah libralistis dan demokratis, tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memberikan perlindungan hukum terhadap berbagai kepentingan yang bersifat individualitas.

Dalam Negara yang menganut prinsif *the rule of low*, hak asasi manusia lahir dan hingga memperoleh pengakuan, merupakan hasil dari perjuangan rakyat terhadap negara. Latar belakang lahirnya gagasan

[210]Sjachran Basah I, *Op. Cit.*, hlm 64.

untuk menuntut dan diperolehnya pengakuan terhadap hak asasi manusia di negara-negara Barat, lahir seiring dengan adanya keinginan untuk memberikan pembatasan terhadap kekuasaan Negara yang absolut dan adanya tuntutan kewajiban Negara terhadap warga. Bersamaan dengan itu kebebasan dan kemerdekaan warga (individu) ditonjolkan, sedangkan kebebasan Negara dibatasi. Jadi dalam konsep *rechtstaat* yang libral dan demokratis, perlindungan hukum bagi warga pada dasarnya, adalah perlindungan hukum terhadap kemerdekaan dan kebebasan individu. Untuk memberikan perlindungan atas pelanggaran terhadap hak-hak individu, kepada warga yang diberikan hak atau kesempatan untuk menggugat pemerintah melalui Peradilan, baik melalui peradilan umum maupun peradilan Tata Usaha Negara. Karenanya lahir dan dibentuknya peradilan Tata Usaha Negara di Negara-negara Barat yang menganut konsep *rechtstaat* yang libral dan demokratis, tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu.

Adapun bagi Negara Republik Indonesia yang merupakan Negara Hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, kecuali dijamin dan dijunjung tinggi hak peseorangan dalam masyarakat, juga dijunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat pada umumnya. Dalam pelaksanaan pemberian perlindungan terhadap hak-hak peseorangan itu, harus disesuaikan dengan pandangan hidup serta keperibadian Negara dan Bangsa berdasarkan Pancasila. Falsafah Negara Pancasila meletakkan

hak dan kewajiban asasi warga masyarakat dalam keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Karenanya tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara, secara filosofis adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak peseorangan dan hak-hak masyarakat, sehingga tercipta keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo[211] tujuan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mengembangkan dan memelihara administrasi Negara yang tepat menurut hukum (*rechtmatig*) atau tepat menurut Undang-undang (*wetmatig*) atau tepat secara fungsional (*efektif*) dan atau berfungsi secara efesien.

Menurut Sjachran Basah, tujuan peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi rakyat maupun bagi administrasi Negara dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu.[212] Untuk administrasi Negara akan terjaga ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, demi terwujutnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam kaitan Negara Hukum

---

[211] Parajudi Atmosudirdjo II, *Op. Cit.,* hlm. 69

[212] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm. 154

berdasarkan Pancasila. Tujuan peradilan Tata Usaha Negara dapat pula dirumuskan, secara preventif untuk mencegah tindakan-tindakan administrasi Negara yang melawan hukum dan merugikan rakyat, perlu dan harus dijatuhi sanksi.

Kecuali itu tujuan peradilan Tata Usaha Negara dapat juga dirumuskan, yaitu untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga Negara atas tindakakan Administrasi Negara yang merugikan dan melawan hukum, dan memberikan perlindungan hukum bagi Administrasi Negara sendiri yang bertindak benar sesuai dengan hukum serta melakukan pengawasan (kontrol) terhadap tindakan-tindakan Administrasi Negara, baik secara preventif maupun represif. Dengan demikian akan terjaga dan terwujud keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat.

3.3. Karakteristik Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

Peradilan Tata Usaha Negara dipandang sebagi Peradilan kuhsus, dalam arti Peradilan yang hanya diberi kewenangan menyelesaikan sengketa yang muncul dibidang Tata Usaha Negara dan kepegawaian atau sengketa yang terjadi antara pejabat Tata Usaha Negara dengan seseorang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara. Di dalam penjelasan umum angka (5) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan

Tata Usaha Negara antara lain disebutkan bahwa :

> Hukum acara yang digunakan pada PTUN mempunyai persamaan dengan hukum acara yang digunakan pada Peradilan Umum untuk perkara perdata, dengan beberapa perbedaan antara lain :
> a. Pada PTUN Hakim berperan lebih aktif dalam proses persidangan guna memperoleh kebenaran materil dan untuk itu Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengarah pda ajaran pembuktian bebas;
> b. Suatu gugatan Tata Usaha Negara pada dasarnya tidak besifat menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

Berdasarkan penjelasan yang hanya menyebutkan dua hal tersebut muncul kesan pada sebagian orang bahwa hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara sama dengan hukum acara perdata. Benar bahwa untuk hal-hal yang bersifat teknis dan prosedur pengajuan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara itu ada beberapa persamaan dengan teknis dan prosedur yang terdapat dalam hukum acara perdata seperti pengajuan gugatan, isi gugatan, pendaftaran perkara, penetapan hari sidang, pemberian kuasa dan lain-lain,[213] tetapi untuk hal-hal yang bersifat substansial justru berbeda. Peradilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan khusus memiliki beberapa karekteristik yang membedakannya dengan hukum acara perdata. Ridwan HR,[214] menyebutkan 6 (enam) karakteristik Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu : "obyek atau pangkal sengketa, kedudukan para pihak, gugat rekonvensi, tenggang waktu

---

[213] Wicipti Setiadi, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara, suatu perbandingan,* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 152-172 dan Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm, 37-48

[214] Ridwan HR II, *Op. Cit.,* hlm 146.

mengajukan gugatan, rapat permusyawaratan dan pemeriksaan persiapan". Sedangkan SF. Marbun, menambahkan 3 karakteristik lain, yaitu :[215] Peranan Hakim Aktif (*dominis litis*), Dikenal prosedur penolakan (*dismissal prosedure*) dan Gugatan tidak menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, di samping satu karakteristik lagi yang sama dengan karakteristik yang disampaikan Ridwan di atas, yaitu dikenalnya tenggang waktu gugat. Di bawah ini akan diuraikan singkat beberapa karakteristik yang mewarnai hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara tersebut.

a. Obyek atau Pangkal Sengketa

Dalam 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 disebutkan, bahwa yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang sengketa Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik dipusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan keputusan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan tersebut tampak bahwa yang menjadi obyek atau pangkal sengketa adalah akibat dikeluarkannya keputusan

[215] S.F. Marbun I, *Op. Cit.,* hlm 212-216.

Tata Usaha Negara (KTUN), yang menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Untuk mengetahui lebih jauh mengenai sengketa Tata Usaha Negara, berikut ini diuraikan secara singkat mengenai Konsep Sengketa Tata Usaha Negara.

Secara umum pemahaman tentang teori sengketa Tata Usaha Negara tercermin dari ketentuan 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, yang menyatakan, bahwa : 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.

Dari ketentuan tersebut di atas, maka dapat dipahami bahwa untuk dapat dikatakan sebagai suatu sengketa Tata Usaha Negara harus memenuhi unsur-unsur tertentu, yaitu : (1) adanya sengketa hukum yang kongkrit, yang pada dasarnya disebabkan oleh ketetapan tertulis Administrasi Negara. (2) minimal dua pihak, dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus Administrasi Negara dan (3) pejabat yang bertindak untuk dan atas nama negara itu harus melakukan perbuatannya

dalam jabatannya dan tidak melampui batas wewenangnya (*detournement de pouvoir*).

Yang dimaksud dengan sengketa hukum yang kongkrit menurut Rachmat Soemitro adalah bahwa perselisihan itu harus ada, artinya memang sudah terjadi dalam praktek, dan perselisihan itu harus dikemukakan pada instansi yang berwajib, untuk diputuskan. Oleh karena itu pertentangan faham mengenai sesuatu yang tidak pernah dinyatakan dengan kata-kata atau perbuatan dan pula tidak pernah diajukan ke depan Pengadilan, tidak termasuk dalam istilah rumusan yang kongkrit.[216]

Sedangkan unsur kedua yang mensyaratkan minimal dua pihak dan salah satu pihak harus Administrasi Negara, artinya adalah Administrasi Negara dalam arti kata Pemerintah dalam fungsinya sebagai pelaksana pemerintahan. Pemerintah adalah suatu pengertian yang abstrak, dan tentunya hanya dapat bertindak melalui orang-orang tertentu dalam jabatannya yang tertentu juga.

Adapun unsur ketiga, yaitu mensyaratkan, bahwa pejabat yang bertindak untuk dan atas nama negara itu harus melakukan perbuatannya dalam jabatannya dan tidak melampui batas wewenangnya (*detournement de pouvoir*). Karenanya jika seorang pejabat yang bertindak melampui batas wewenangnya, walaupun ia melakukan itu tidak dengan sengaja, akan bertanggung jawab penuh selaku pribadi, dan

[216] Rochmat Soemitro I, *Op. Cit.,* hlm 8.

tindakan-tindakannya tidak mengikat pemerintah.

Hal ini juga dipertegas di dalam Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan, bahwa Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Jadi pada intinya, bahwa pada setiap perselisihan selalu ada dua pihak yang mempunyai kepentingan yang saling berhadapan/ bertentangan. Pihak-pihak itu juga dapat berupa partikelir berhadapan dengan partikelir, tetapi dapat juga seorang partikelir berhadapan dengan badan penguasa, ataupun suatu badan penguasa dengan badan penguasa lainnya, baik yang sama derajatnya maupun yang lebih tinggi. Akan tetapi yang dapat termasuk suatu sengketa Tata Usaha Negara adalah bila salah satu pihak itu merupakan badan penguasa, tetapi dapat pula kedua belah pihak adalah badan penguasa (dalam konteks sengketa intern Tata Usaha Negara atau dalam hubungannya dengan kompetensi relatif).

Lain halnya dengan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang telah diundangkan pada tanggal 30 April 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, telah mengatur adanya sengketa antara Badan Publik dengan Badan publik lainnya (dalam hal sengketa ekstern). Padahal secara normatif hal

tersebut tidak diakomodir dalam Undang Nomor : 51 tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor : 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Karena itu teori Sengketa Tata Usaha Negara sebagai bagian tak terpisahkan dari pembicaraan mengenai kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara sangat penting untuk menjadi alat ukur untuk mengkaji apakah permasalahan tersebut dapat dikatagorikan sebagai sengketa Tata Usaha Negara atau tidak, atau dengan kata lain apakah Badan publik dapat menjadi subyek sengketa Tata Usaha Negara yang berhadapan dengan badan publik lainnya dalam konteks kompetensi absolut (dalam arti sengketa ekstern) ataukah tidak.

Berkenaan dengan pangkal sengketa ini, perlu pula menyebutkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan keputusan Tata Usaha Negara
(2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedang jangka waktu sebagai mana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan dimaksud
(3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 ini oleh Ridwan HR, disebut dengan "keputusan negative" atau "keputusan fiktif".[217] Sedangkan Indroharto, membedakan antara keputusan negatif dengan keputusan fiktif.[218] Selanjutnya mengenai hal ini akan diuraikan pada bagian berikutnya. Dengan demikian, pangkal sengketa Tata Usaha Negara itu adalah akibat dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya KTUN, yang menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata.

b. Kedudukan Para Pihak

Sengketa Tata Usaha Negara yang disebutkan dalam 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 tersebut di atas tampak bahwa pihak yang bersengketa adalah seseorang atau badan hukum perdata, selaku pihak penggugat, dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, selaku pihak tergugat. Sehubungan dengan pangkal sengketa Tata Usaha Negara itu adalah akibt dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, maka kedudukan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara selalu menjadi pihak tergugat. Dalam Pasal 1 angka (12) secara tegas disebutkan, "Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada

[217] Ridwan HR II, *Op. Cit.,* hlm 148.

[218] Indroharto I, *Op. Cit.,* hlm 162.

padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata".

Dalam praktek, sebagaimana yang ditunjukkan dalam berbagai yurisprodensi, tergugat ini mengalami perluasan makna, tidak hanya terbatas pada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang sudah dikenal secara konvensional seperti Presiden dan Para Menteri, Gubernur dan para perangkatnya, Bupati atau Wali Kota beserta perangkatnya, tetapi mencakup juga badan-badan swasta yang menjalankan sebagian urusan pemerintahan.[219]

Berkenaan dengan hal ini, Indroharto,[220] mengatakan, bahwa ukuran untuk dapat disebut Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah fungsi yang dilaksanakan, bukan nama sehari-hari, bukan juga kedudukan strukturalnya dalam salah satu lingkungan kekuasaan dalam Negara. Apa saja dan siapa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada suatu saat melaksanakan suatu urusan pemerintah, maka menurut Undang-undang ia dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Jadi, yang menjadi patokan bukanlah kedudukan structural "organ atau pejabat" yang bersangkutan dalam jajaran pemerintah, bukan pula nama resminya,

---

[219] Ridwan HR II, *Op. Cit.*, hlm 149. Contohnya : Yayasan Satia Wacana selaku Tergugat dalam sengketa Arief Budiman, PT Barata Indonesia dalam sengketa Anwar Mustafa yang menggugat Direktur Utama Noor Widjojodi, kasus gugatan Direktur Perum PPD, kasus gugatan terhadap PT Dirgantara Indonesia, dan lain-lain. Semua Tergugat yang disebutkan ini adalan contoh-contoh dari badan hukum perdata selaku tergugat.

[220] Indroharto I, *Op. Cit.*, hlm. 64.

melaikan fungsi pemerintah yang dilaksanakan pada saat itu.

Penggugat, menurut Indroharto,[221] dalam konkretonya adalah orang-orang atau badan hukum perdata yang dapat dirugikan oleh keluarnya Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digolongkan dalam 3 (tiga) kelompok berikut ini.

1) Kelompok pertama adalah orang-orang atau badah hukum perdata sebagai alamat yang dituju oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Di sini orang atau badan hukum perdata tersebut secara langsung terkena kepentingannya oleh keluarnya Keputusan Tata Usaha Negara yang dialamatkan kepadanya tersebut. Karena itu ia berhak untuk mengajukan gugatan.
2) Kelompok kedua orang-orang atau badan hukum perdata yang dapat disebut sebagai pihak ketiga yang berkepentingan yang meliputi :

b) Individu-individu yang merupakan pihak ketiga yang berkepentingan. Mereka itu merasa terkena kepentingannya secara tidak langsung oleh keluarnya Keputusan Tata Usaha Negara yang sebenarnya dialamatkan kepada orang lain.

c) Organisasi-organisasi kemasyarakatan (Pencinta lingkungan hidup) sebagi pihak ketiga dapat merasa berkepentingan, karena keluarnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara itu dianggap

---

[221] Indroharto, *Usaha memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara,* Sinar Harapan, Jakarta, 2005, (selanjutnya disebut Indroharto II), hlm. 35-36.

bertentangan dengan tujuan-tujuan yang mereka perjuangkan sesuai dengan anggaran dasarnya.

3) Kelompok ketiga adalah Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang yang lain, yang juga merasa kepentingannya terkena dengan keluarnya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, akan tetapi Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak memberi hak kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara untuk menggugat.

Berdasarkan keterangan tersebut tampak bahwa Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara hanya mengakomodir sengketa ekstern, yakni sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan seorang atau badan hukum perdata. Sementara sengketa intern atau sengketa antar instansi pemerintah tidak diakomodir atau di luar kompetensi absaulut Peradilan Tata Usaha Negara. Padahal secara teoritik maupun praktik, sengketa antar instansi pemerintah atau sengketa antar pemerintah daerah dapat terjadi bahkan sering terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.

c. Gugatan Rekonvensi

Pada dasarrnya hubungan hukum publik (*publieksrechtbetrekking*) itu bersifat sepihak. Dalam arti terjadi tidaknya hubungan hukum itu hanya berasal dari satu pihak, dalam hal ini pihak Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dapat dikatakan bahwa ketika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu akan melakukan perbuatan dan hubungan hukum

dengan seorang atau badan hukum perdata, badan atau pejabat itu tidak memerlukan persetujuan dari seorang atau badan hukum perdata. Sesuai dengan sifatnya yang bersifat sepihak perbuatan dalam hubungan hukum publik itu tidak disyaratkan adanya pesesuaian kehendak (*wilsovereenstemming*) antara para pihak. Keputusan Tata Usaha Negara merupakan wujud nyata dari perbuatan dan hubungan hukum sepihak dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dengan kata lain, ketika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara akan menerbitkan keputusan, ia tidak perlu mempertanyakan apakah yang dikenai keputusan itu setuju atau tidak dengan keputusan tersebut.

Pada dasarnya keputusan Tata Usaha Negara itu dibuat dan diterbitkan atas dasar kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Kalaupun dalam beberapa hal keputusan itu dibuat setelah ada permohonan dari pihak yang berkepentingan, permohonan itu bukan merupakan syarat dan sebab utama dikeluarkannya keputusan. Ketika keputusan yang diterbitkan itu ternyata menimbulkan kerugian atau melanggar hak seseorang atau badan hukum perdata dan melahirkan hak menggugat bagi mereka yang dirugikan atau terlanggar hak-haknya, pengujian terhadap keputusan itu tidak didasarkan atas kondisi riil pihak penggugat tetapi didasarkan atas sah dan tidaknya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku atau koreksi serta pelurusan dalam segi penerapan hukumnya. Karena keputusan itu merupakan wujud

perbuatan hukum sepihak dan hanya pihak Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang mengeluarkannya, maka pejabat selalu berkedudukan sebagai tergugat. Pejabat yang telah menyebabkan munculnya kerugian atau terlanggarnya hak warga Negara, pejabat itu pula yang harus bertanggung jawab atas kerugian dan pelanggaran hak tersebut. Oleh karena itu, dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha tidak dikenal adanya gugatan balik (*rekonvensi*). Seseorang atau badah hukum perdata bukanlah pihak yang bertanggung jawab atas terjadinya kerugian dan pelanggaran hak. Keputusan yang diterbitkan karena ada permohonan pihak yang berkepentingan, permohonan itu bukan penyebab adanya kerugian dan pelanggaran.

d. Tenggang Waktu Mengajukan Gugatan

Tenggang waktu (*bezwaartermijn*) adalah batas waktu atau jangka waktu yang dapat digunakan oleh seseorang atau badan hukum perdata untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Pasal 55 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan : "gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara". Dalam penjelasannya disebutkan, bahwa : Bagi pihak yang namanya tersebut dalam keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, maka tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari dihitung sejak hari diterimanya

keputusan Tata Usaha Negara yang digugat. Dalam hal yang digugat itu merupakan keputusan menurut :

1) Pasal 3 ayat 2, maka tenggang waktu sembilan puluh hari itu dihitung setelah lewatnya tengang waktu yang ditentukan dalam peraturan dasarnya, yang dihitung sejak tanggal diterimanya permohonan yang bersangkutan;
2) Pasal 3 ayat (3), maka tenggang waktu sembilan puluh hari itu dihitung setelah lewatnya batas waktu empat bulan yang dihitung sejak tanggal diterimanya permohonan yang bersangkutan.

Namun jika peraturan dasarnya menentukan bahwa suatu keputusan itu harus diumumkan, maka tenggang waktu sembilan puluh hari itu dihitung sejak hari pengumuman itu.

Berdasarkan ketentuan tenggang waktu di atas, penggugat sebelum mengajukan gugatan harus mempertimbangkan batas waktu yang disediakan. Jika penggugat mengajukan gugatan lebih dari waktu yang ditentukan, maka pengadilan tidak akan menerima gugatan tersebut. Menurut Indroharto,[222] prinsip yang dianut dalam undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara adalah apabila tenggang waktu 90 hari itu tidak digunakan oleh mereka yang berhak menggugat, maka keputusan tersebut sekalipun ia mengandung cacat yang fatal tetap tidak dapat diganggu gugat lagi dengan sarana hukum apapun kecuali atas kemauan

[222] *Ibid.,* hlm. 62

sendiri dari pihak pemerintah dalam hal ini instansi pemerintah yang berwenang. Lebih lanjut disebutkan bahwa rasio diadakannya tenggang waktu untuk mengajukan gugatan adalah untuk menjaga agar kekuatan hukum dari keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu jangan terlalu lama dalam keadaan tidak pasti.

Berkaitan dengan tenggang waktu mengajukan gugatan, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991, antara lain menyebutkan, bahwa perhitungan tenggang waktu sebagaimana dimaksud Pasal 55 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara terhenti/ditunda (*geschhorst*) pada waktu gugatan didaftarkan dikepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang. Dan Bagi mereka yang tidak dituju oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara tapi yang merasa kepentingannya dirugikan maka tenggang waktu sebagai mana dimaksud dalam Pasal 55 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dihitung secara kasuistis sejak saat ia merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan mengetahui adanya keputusan tersebut.

e. Rapat Permusyawaratan

Rapat permusyawaratan ini diselenggarakan oleh Ketua Pengadilan sebelum pemeriksaan pokok perkara dimulai atau sebelum majelis hakim pemeriksaan pokok perkara ditunjuk. Wicipto Septiadi, menyebut rapat

permusyawaratan ini sebagai suatu prosedur penyelesaian perkara yang disederhanakan.[223]

Mengenai rapat permusyawaratan ini diatur dalam Pasal 62 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang antara lain menyatakan, bahwa dalam rapat permusyawaratan, Ketua Pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar, dalam hal-hal sebagai berikut :

1) Pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Pengadilan;
2) Syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberitahu dan diperingatkan;
3) Gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak;
4) Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah dipenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.

Selanjutnya disebutkan bahwa penetapan yang diucapkan dalam rapat permusyawaratan itu dapat diajukan perlawanan kepada Pengadilan dalam rentan waktu 14 (empat belas) hari setelah diucapkan. Apabila perlawanan itu dibenarkan oleh Pengadilan setelah diperiksa dan diputus dengan acara singkat, maka Penetapan Ketua Pengadilan itu menjadi

[223] Wicipto Setiadi, *Op. Cit.,* hlm. 152-172

gugur demi hukum dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus dan diselesaikan menurut acara biasa. Sebaliknya, jika perlawanan itu dinyatakan tidak diterima, maka tidak tersedia upaya hukum. Konsekuensinya adalah jika penggugat masih ingin mengajukan gugatan mengenai keputusan yang bersangkutan, maka penggugat harus membuat gugatan baru.

f. Pemeriksaan Persiapan

Pemeriksaan persiapan dilakukan sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai. Dalam Pasal 63 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, antara lain disebutkan, bahwa hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang belum jelas. Dalam pemeriksaan persiapan ini Hakim ; (a) wajib memberikan nasehat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari; (b) dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh hari) itu penggugat belum memperbaiki dan menyempurnakan gugatan yang kurang jelas, maka Hakim akan menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Terhadap putusan hakim ini tidak tersedia upaya hukum, dan penggugat yang akan melanjutkan gugatannya harus membuat gugatan baru.

Menurut SF. Marbun,[224] segi positif adanya pemeriksaan persiapan dalam rapat permusyawaratan tersebut, bagi penggugat timbul suatu keyakinan awal bahwa gugatan tersebut telah lolos, maka setidak-tidaknya dari segi kewenangan absolut maupun syarat-syarat gugatan telah terpenuhi dan tidak perlu diragukan lagi, sehingga tidak perlu menimbulkan kekhawatiran besar terhadap kemungkinan eksepsi yang menyangkut kewenangan absolut atau kewenangan relatif maupun eksepsi yang menyangkut segi-segi lainnya yang tidak mengenai kewenangan pengadilan.

g. Peranan Hakim Aktif (*domonis litis*)

Dalam proses persidangan pada peradilan administrasi peranan hakim bersifat aktif *(nie lijdelijkheid van de rechter)*. Hal ini berbeda dengan proses pemeriksaan dalam hukum acara perdata di mana peranan hakim bersifat pasif *(lijdelijk)*. Timbulnya pranan hakim aktif dalam proses persidangan didasarkan pertimbangan antara lain, karena hakim dibebani tugas untuk mencari kebenaran materiil. Untuk hal ini dibahas lebih mendalam pada Bab.IV.A.10 dan Bab.VII.A.

h. Dikenal Prosedur Penolakan *(dismissal procedure)*

Prosedur penolakan merupakan suatu kekhususan dari Hukum Acara Peradilan Administrasi, karena prosedur seperti ini tidak dikenal

[224] SF. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara,* Liberty, Yogyakarta, 1988, (selanjutnya disebut SF. Marbun II), hlm 105.

dalam proses Hukum Acara Perdata. Dalam prosedur Penolakan ini Ketua Pengadilan melakukan pemeriksaan dalam Rapat Permusyawaratan. Ketua tersebut berwenang menyatakan suatu gugatan tidak diterima dengan alasan gugatan tidak mempunyai dasar karena: [225]

1) Gugatan tidak termasuk wewenang PTUN;
2) Gugatan tidak memenuhi syarat-syarat;
3) Gugatan tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak;
4) Hal yang dituntut dalam gugatan telah terpenuhi oleh keputusan yang digugat;
5) Gugatan diajukan sebelum atau setelah lewat waktunya;

Apabila gugatan dinyatakan tidak diterima, maka penggugat dapat mengajukan perlawanan dan perlawanan itu akan diperiksa dengan acara singkat. Jika perlawanan diterima oleh pengadilan, maka penetapan Ketua yang semula menyatakan gugatan tidak diterima, gugur demi hukum. Pokok gugatan akan diperiksa dan diputus menurut hukum acara biasa. Terhadap putusan perlawanan itu tidak disediakan upaya hukum lainnya.[226]

i. Gugatan Tidak Menunda Pelaksanaan KTUN

Sesuai dengan asas Praduga *Rechtmatig* dalam Hukum Administrasi yang dikenal sebagai asas *Het Vermoeden van rechtmatigheid* =

[225] Lihat Pasal 2, 48, 49 dan Pasal 62 (1) UU Nomor 5 tahun 1986.

[226] Lihat Pasal 62 ayat (3), (4), (5) dan (6) UU Nomor 5 tahun 1986.

praesumtio iustae causa, yang menyatakan bahwa setiap keputusan badan/pejabat tata usaha Negara harus dianggap benar *(rechtmatig)*, dan karenanya dapat dilaksanakan sampai adanya pembatalan oleh hakim atau oleh Pengadilan.

Dengan demikian, maka sesuai dengan asas ini berarti meskipun ada gugatan terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara, gugatan tersebut tidak berakibat ditundanya pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.

3.4. Asas-asas Peradilan Tata Usaha Negara

Asas dapat berarti dasar, landasan, fundamen, prinsip dan jiwa atau cita-cita. Asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum dengan tidak menyebutkan secara khusus cara pelaksanaannya.[227] Asas dapat juga disebut pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berfikir tentang sesuatu. Asas Hukum adalah prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum yang terdiri dari pengertian-pengertian atau nilai-nilai yang menjadi titik tolak berfikir tentang hukum.[228] Kecuali itu Asas Hukum dapat disebut landasan atau alasan bagi terbentuknya suatu peraturan hukum yang merupakan suatu *ratio legis* dari suatu peraturan hukum,[229] yang memuat nilai-nilai, jiwa,

---

[227] The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan*, Penerbit Super, 1977, hlm. 9.

[228] Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982, hlm. 79.

cita-cita sosial atau pandangan etis yang ingin diwujudkan. Karena itu asas hukum merupakan jantung atau jembatan suatu peraturan hukum yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dan hukum positif dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya.[230]

Asas hukum dapat dibedakan antara asas hukum objektif dan asas hukum subjektif. Asas hukum objektif adalah prinsip-prinsip yang menjadi dasar pembentukan peraturan-peraturan hukum, sedangkan asas hukum subjektif adalah prinsip-prinsip yang menyatakan kedudukan subjektif berhubungan dengan hukum.[231]

Menurut Bellefroid sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo,[232] Asas Hukum umum adalah norma yang dijabarkan dari hukum positif dan oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum, yang merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat. Pengertian asas hukum umum yang dirumuskan oleh Beellefroid, merupakan pengertian yang berbeda dengan rumusan asas dalam ilmu hukum. Sebaliknya van Eikema Hommes sebagaiman dikutip oleh Sudikno Mertokusumo,[233] menyatakan, bahwa asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum konkrit, tetapi harus

---

[229] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 85-86.

[230] *Ibid.*

[231] Theo Huijbers, *Op. Cit.,* hlm. 79.

[232] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum,* Liberty, Yogyakarta, 1996, (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo III), hlm. 32.

[233] *Ibid.*

dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum harus berorientasi pada asas-asas hukum tersebut, sehingga menjadi dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

Kedua rumusan tersebut di atas memiliki perbedaan yang prinsip, sebab yang dimaksud oleh Bellefroid asas hukum umum adalah asas dalam hukum, sedangkan yang dimaksud oleh van Eikema Hommes asas hukum adalah asas dalam ilmu hukum.

Dengan demikian asas hukum dapat merupakan norma hukum konkrit bersifat normative, termasuk hukum positif yang mempunyai kekuatan mengikat, yang dirumuskan oleh pembuat undang-undang maupun hakim. Asas hukum demikian ini disebut asas dalam hukum. Kecuali itu asas hukum dapat pula berupa norma hukum abstrak yang merupakan dasar, landasan prinsip, fundamen, nilai-nilai atau cita-cita yang ingin diwujudkan melalui peraturan hukum konkrit. Asas hukum seperti ini disebut asas dalam ilmu hukum. Karena itu fungsi dari asas hukum tersebut dapat pula dibedakan antara fungsinya dalam hukum dan fungsinya dalam ilmu hukum.[234]

Asas hukum dapat pula dibagi atas asas hukum umum dan asas hukum Khusus. Asas hukum umum adalah asas hukum yang berhubungan dengan seluruh bidang hukum, seperti asas *lex posteriori*

[234] *Ibid.*, hlm. 34.

derogate lex priori. Sedangkan asas hukum khusus ialah asas hukum yang hanya berlaku dalam bidang hukum tertentu, seperti Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Hukum Acara Pidana, dan Hukum Acara Perdata.

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara diterapkan dengan bersandar pada asas-asas yang mendasarinya. Dalam konteks hukum, asas dipandang sebagai 'jantungnya" peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum.[235] Asas hukum merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut.[236]

Di kalangan para sarjana, terdapat banyak kesamaaan mengenai asas-asas yang mendasari hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, namun ditemukan perbedaan jumlah antara satu dengan yang lainnya, tergantung dari sudut pandang masing-masing. Sebagai contoh, misalnya, Sjachran Basah menyebutkan 6 (enam) asas, Wicipto Setiadi 7 (tujuh) asas, SF. Marbun menyebutkan ada 20 (dua puluh) asas, dan Indroharto

---

[235] Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.,* hlm. 44.

[236] Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 33.

menyebutkan lima asas.[237]

Asas-asas dalam system hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara yang dikemukakan para sarjana tersebut ada pula kesamaannya dengan asas yang berlaku dalam hukum acara perdata dan pidana seperti sidang terbuka untuk umum, para pihak harus didengar (*audi et alteram partem*), dan sebagainya. Di antara beberapa asas sebagaimana disebutkan di atas, di bawah ini akan disebutkan beberapa asas yang mendasari hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara tersebut.

3.4.1. Asas Praduga Rechtmatig

Asas ini berkenaan dengan perbuatan hukum pemerintah (*bestuursrecht-handeling*), khususnya yang diwujudkan dalam bentuk penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara. Dalam konsep Negara Hukum, setiap perbuatan pemerintah harus didasarkan pada peraturan hukum yang berlaku atau harus berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, termasuk ketika pemerintah membuat dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara. Secara normatif, setiap pembuatan dan penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara disamping harus berdasarkan kewenangan juga harus memenuhi syarat formal dan

---

[237] Sjachran Basah II, *Op. Cit.,* hlm. 10-12; Philipus M. Hadjon II, *Op. Cit.,* hlm. 314; Zairin Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 26-29; Wicipto Setiadi, *Op. Cit.,* hlm. 88-91; SF. Marbun I, *Op. Cit.,* hlm. 183-211; Indroharto, Beberapa Pasal dari UU PTUN, *Honeste Vivere,* Majalah Hukum FH.UKI. Nomor 2 Tahun I-1989, (selanjutnya disebut Indroharto II), hlm. 51-52.

syarat material. Bila syarat formal dan syarat material telah dipenuhi, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan itu dianggap sah menurut hukum (*het vermoeden van rechtmatigheid*). Karena Keputusan Tata Usaha Negara yang sudah diterbitkan oleh pemerintah itu dianggap sah menurut hukum, maka pada prinsipnya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan harus dilaksanakan sesuai dengan maksud dan peruntukannya, bukan untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya atau melalui pengadilan. Dengan demikian, jika terhadap Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ada gugatan atau masih dalam proses pemeriksaan dipengadilan, Keputusan Tata Usaha Negara itu dianggap sah menurut hukum *(rechtsgeldig)* meskipun didalamnya mengandung cacat hukum *(rechtsgebreken)*.

3.4.2. Asas Gugatan tidak Menunda Pelaksanaan KTUN

Pada dasarnya asas ini berkaitan erat dengan Asas Praduga Rechtmatig. Asumsi bahwa setiap Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh pemerintah itu selalu dianggap sah menurut hukum, membawa dampak bahwa gugatan yang diajukan kepada hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mempengaruhi pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara. Dengan kata lain, pada dasarnya suatu keputusan akan tetap dilaksanakan meskipun ada gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Meskipun demikian, Keputusan Tata Usaha Negara dapat saja dihentikan sementara atau

ditunda pelaksanaannya pada saat ada gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Dalam Pasal 67 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 disebutkan; *"Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap"*. Alasan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara disebutkan dalam Pasal 67 ayat (4), yang menyatakan :

Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (2) :

a) dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak dan mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan;
b) tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Dalam penjelasannya antara lain disebutkan bahwa :

Pengadilan akan mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut hanya apabila:

a) terdapat keadaan yang sangat mendesak, yaitu jika kerugian yang akan diderita penggugat akan sangat tidak seimbang disbanding dengan manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Nagara tersebut; atau
b) pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tidak ada sengkut pautnya dengan Kepentingan umum dalam rangka pembangunan.

3.4.3. Asas Hakim Aktif

Berbeda dengan peranan hakim dalam hukum acara pidana yakni bersifat, pasif, dalam arti hakim hanya menunggu dalil-dalil yang

dikemukakan para pihak, peranan hakim dalam hukum acara PTUN adalah aktif, tidak hanya menunggu dan terikat pada dalil-dalil yang dikemukakan para pihak yang bersengketa. Sekurang-kurangnya ada dua alas an dari hakim aktif ini yaitu; *pertama*, untuk mengimbangi kedudukan yang tidak seimbang antar penggugat dan tergugat; *kedua*, hakim dibebani tugas untuk mencari kebenran materiil.

Telah diketahui bahwa dalam sengketa tata usaha Negara, pemerintah atau administrasi adalah sebagai pihak tergugat, sedangkan warga Negara atau badan hukum perdata merupakan pihak penggugat. Antara penggugat dengan tergugat ini tidak berada dalam kedudukan yang sama. Dalam penjelasan Pasal 63 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara antara lain disebutkan mengenai hakim aktif ini yaitu "...untuk mengimbangi dan mengatasi kesulitan penggugat dalam mendapatkan informasi atau data yang diperlukan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengingat bahwa penggugat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara kedudukannya tidak sama". Pihak tergugat adalah organ atau jabatan pemerintahan yang dilekati dengan kekuasaan atau kewenangan publik yang dijalankan oleh pejabat, sedangkan pihak penggugat tidak dimiliki kewenangan publik.[238] Negara memiliki "*exorbinate rechten"* atau hak-hak istimewa, sedangkan penggugat tidak, dan Negara memiliki "*monopoli van het physeke gewel"*

[238] Ridwan HR I, *Op. Cit.,* hlm 158.

atau monopoli paksaan pisik, sedangkan penggugat tidak.[239]

Dengan bersandar pada asas hakim aktif, ketika penggugat menemui kesulitan untuk mendapat informasi atau data yang diperlukan sehubungan dengan Keputusan Tata Usaha Negara, maka hakim dapat memerintahkan atau meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat yang bersangkutan. Dalam kaitan ini, Pasal 63 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menentukan bahwa: "(a) hakim wajib memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari; (b) hakim dapat diminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan." Menurut Sjachran Basah,[240] implikasi dari hakim aktif ini tertuju pada:

1) Gugatan ultra petita tidak dilarang sehingga hakim dapat menambahkan terhadap apa yang diminta.
2) Apa yang ditetapkan oleh para pihak :
   a) Hakim dapat memperbaiki fakta yang tidak didalilkan para pihak;
   b) Fakta yang telah ditetapkan oleh para pihak dan tidak diragukan, maka hakim tidak terikat dan setelah dilakukan pemeriksaan dengan cermat, maka hakim itu ex officio dapat menolak sebagai fakta yang tidak perlu ditetapkan dan tidak diragukan.

---

[239] Sjachran Basah II, *Op. Cit.,* hlm. 50.

[240] *Ibid.,* hlm. 10.

3.4.4. Asas Putusan Bersifat Erga Omnes

Asas ini mengandung makna bahwa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara itu mengikat pihak-pihak diluar pihak yang bersangkutan atau di luar pihak-pihak yang bersengketa. Hal ini karena putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara itu berada dalam lingkup hukum publk atau bersifat mengikat umum dan mengikat terhadap sengketa yang mengandung persamaan, yang mungkin timbul di masa yang akan datang. Jadi putusan Peradilan Tata Usaha Negara tersebut tidak hanya mengikat para pihak yang bersengketa, tapi juga mengikat pihak lain di luar pihak yang bersengketa. Jika demikian bagaimana halnya dengan ketentuan pasal 83 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengenai intervensi atau *voeging* atau *vrijwaring* atau *tussenkomst*.[241]

Persoalannya menurut Marbun,[242] adalah apakah putusan hakim Peradilan Tata Usaha Negara seperti tersebut di atas, dapat dijadikan yurisprudensi di Indonesia, sedangkan peradilan Indonesia tidak menganut ajaran *precedent*.

---

[241]Pasal 83 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan:
(1) Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa Hakim, dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara dan bertindak sebagai :
a. Pihak yang membela haknya; atau
b. Peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.

[242] Marbun I, *Op. Cit.,* hlm 211.

Menurut Bagir Manan,[243] meskipun hakim-hakim di Indonesia bebas untuk mengikuti atau tidak mengikuti putusan terdahulu, namun dalam praktek hakim-hakim menuruti berbagai yurisprudensi tetap. Kecuali hal itu didasarkan pada pertimbangan otoritas, secara praktis kemungkinan putusan yang lebih rendah akan dibatalkan Mahkamah Agung kalau tidak mengikuti yurisprudensi Mahkamah Agung.

Salah satu segi positif putusan *erga omnes* menurut Bagir Manan,[244] adalah adanya kepastian hukum mengenai kedudukan peraturan perundang-undangan atau perbuatan administrasi yang dinyatakan tidak sah.

Selain itu, jika dilihat dari segi perlindungan hukum terhadap kepentingan pihak ketiga, maka dengan adanya asas ini, gugatan intervensi justeru diperlukan untuk melindungi kepentingan pihak ketiga terhadap obyek sengketa atau terhadap akibat yang akan ditimbulkan dari adanya putusan pengadilan terhadap obyek sengketa tersebut. Jika tidak ada ketentuan mengenai intervensi, maka bagaimana mungkin pihak ketiga akan dapat melindungi kepentingannya jika seandainya putusan pengadilan mengakibatkan kerugian bagi pihak ketiga. Ketentuan mengenai intervensi ini merupakan pintu masuk bagi pihak ketiga untuk melindungi kepentingannya.

---

[243]Bagir Manan, *Pengujian Yustisial Peraturan Perundang-undangan dan Perbuatan Administrasi Negara,* Kuliah Umum pada Fakultas Hukum Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 19 Februari 1994, (selanjutnya disebut Bagir Manan III), hlm 14-15.

[244]*Ibid*, hlm 14.

3.4.5. Asas Peradilan Dilakukan dengan Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan

Menurut Sudikno Mertokusumo, yang dimaksud dengan sederhana adalah acara yang jelas, mudah difahami dan tidak berbelit-belit. Makin sedikit dan sederhana formalitas-formalitas yang dwajibkan atau diperlukan dalam beracara di muka pengadilan, makin baik. Terlalu banyak formalitas yang sukar difahami atau peraturan-peraturan yang berwayuh *(dubious)*, sehingga memungkinkan berbagai penafsiran, kurang menjamin adanya kepastian hukum dan menyebabkan keengganan atau ketakutan untuk beracara dimuka pengadilan. Terlalu banyak formalitas merupakan hambatan bagi jalannya peradilan. Dalam hal ini bukan hanya peradilan dalam pemeriksaan dimuka siding saja, tetapi juga penyelesaian dari pada berita acara pemeriksaan dipersidangan sampai penandatanganan putusan oleh hakim dan pelaksanaannya. Ditentukan biaya ringan, agar terpikul oleh rakyat. Biaya perkara yangtinggi kebanyakan menyebabkan pihak yang berkepentingan enggan untuk mengajukan tuntutan hak kepada pengadilan.[245] Asas sederhana, cepat dan mudah maksudnya adalah prosedur beracara dirumuskan dengan sederhana dan mudah dimengerti serta tidak berbelit-belit, yang dengan begitu akan melahirkan proses beracara secara cepat. Biaya ringan maksudnya mampu ditanggung oleh pencai keadilan

[245] Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo IV), hlm. 23.

terutama bagi penggugat, bahkan ketika penggugat tidak mampu membayar sengketa, penggugat dapat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan untuk bersengketa dengan cuma-cuma.[246]

3.4.6. Asas Pemeriksaan Segi Rechtmatig

Telah disebutkan bahwa dalam hukum acara PTUN dianut asas hakim aktif. Meskipun demikian, peranan hakim aktif ini bukan berarti bebas tanpa batas. Hakim hanya berwenang meeriksa dan menyelesaikan sengketa dari aspek hukum. Hakim tidak boleh menilai aspek kebijaksanaan pemerintah. Artinya meskipun hakim tidak setuju terhadap kebijaksanaan dikeluarkannya keputusan itu, ia tidak boleh mempersoalkannya *(geen ordeel over de doelmatigheid)*. Hakim hanya boleh menguji bertentangan atau tidaknya suatu keputusan suatu keputusan dengan hukum *(ordeal over de rechtmatigheid)*. Hakim PTUN hanya menilai keputusan itu dari segi sah atau tidaknya, bukan layak atau tidaknya keputusan yang dikeluarkan. Mengapa pada penyelesaian sengketa oleh hakim di pengadilan tidak digunkan tolak ukur doelmatigheid? Hal ini karena, *'De rechter, een buiten het bestuur staande, dus ook geen bestuursverantw00rdelijkheid dragende instantie'* (hakim, adalah orang yang berdiri di luar pemerintahan, artinya bukan instansi yang memikul tanggung jawab pemerintahan) dan *'De rechter*

---

[246] SF. Marbun I, *Op. Cit.,* hlm. 194. Lihat juga Pasal 60-61 UU No. 5 Thun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

niet op de stoel van de administratie gaan zitten' (hakim tidak boleh duduk di atas kursi pemerintahan).[247] Pembatasan kewenangan ini merupakan konsekuensi logis dari ajaran pemisahan kekuasaan Negara (*machtenscheiding*), yang menmpatkan lembaga-lembaga Negara secara mandiri tanpa ada pengaruh mempengaruhi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya.

3.5. Kemudahan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara

Salah satu fungsi utama Peradilan Tata Usaha Negara adalah memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat terhadap sikap tindak administrasi yang merugikan.[248] Agar fungsi tersebut dapat dirasakan masyarakat pencari keadilan, maka Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyediakan beberapa kemudahan bagi warga mayarakat pencari keadilan dalam menyelesaikan sengketanya di Peradilan Tata Usaha Negara.

Meskipun beberapa prinsip kemudahan tersebut juga terdapat pada peradilan umum, namun karena Peradilan Tata Usaha Negara merupakan Peradilan Khusus, maka terdapat beberapa kemudahan dalam peradilan Tata Usaha Negara yang membedakannya dengan peradilan umum, antara lain :

a. Bagi mereka yang tidak pandai membaca dan menulis dapat meminta

---

[247] A.D. Balinfante, *Op. Cit.,* hlm. 109.

[248] SF. Marbun I, *Op. Cit.*, hlm 215.

bantuan kepada Panitera Pengadilan untuk membantu merumuskan gugatannya. Ketentuan demikian merupakan ketentuan umum yang ditemukan pada Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

b. Mereka yang tidak mampu membayar biaya sengketa diberi kesempatan untuk bersengketa dengan cuma-cuma (prodeo);[249]

c. Apabila terdapat kepentingan yang mendesak, Ketua Pengadilan dapat menentukan untuk melakukan pemeriksaan dengan cara cepat;[250]

d. Meskipun belum dapat direalisasikan sepenuhnya, namun direncanakan tempat kedudukan Pengadilan Administrasi ditetapkan di Kotamadya atau Ibukota Kabupaten, sehingga dengan kedudukan iti masyarakat pencari keadilan akan mudak mencapainya;[251]

e. Penggugat dapat mengajukan gugatannya kepada Pengadilan Administrasi yang paling dekat dengan tempat kediamannya untuk kemudian diteruskan ke Pengadilan yang berwenang mengadilinya;[252] Bahkan dalam hal tertentu dimungkinkan pula untuk diadili oleh Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat.[253]

---

[249] Lihat Pasal 60 dan 61 UU Nomor 5 tahun 1986.

[250] Lihat Pasal 98 dan 99 UU Nomor 5 tahun 1986.

[251] Lihat Pasal 6 UU Nomor 5 tahun 1986.

[252] Lihat Pasal 54 ayat (3) UU Nomor 5 tahun 1986.

[253] Lihat Pasal 54 ayat (3) UU Nomor 5 tahun 1986.

3.6. Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

Untuk membahas mengenai penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, terlebih dahulu harus diketahui sumber-sumber sengketa Tata Usaha Negara. Dalam Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah diatur dengan jelas dalam Pasal 1 angka 9 dan 10, bahwa sengketa Tata Usaha Negara bersumber dari Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Disamping itu ada juga sengketa Tata Usaha Negara yang berasal dari sengketa Informasi Publik, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 208 tentang Keterbukaan Informasi Publik.[254]

Mengenai sengketa Tata Usaha Negara yang berasal atau yang diakibatkan oleh keluarnya keputusan Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Sjachran Basah,[255] mengatakan bahwa sengketa Tata Usaha Negara itu, jika dilihat dari cara penyelesaiannya dapat dibedakan

---

[254]Tentang sengketa Tata Usaha Negara yang berasal dari Informasi Publik akan dibasah dan diuraikan pada bab-bab berikutnya.

[255] Sjachran Basah, *Surat Gugat dan Cara mengajukannya dalam sengketa Administrasi,* tulisan dalam *Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara,* Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1987, (selanjutnya disebut Sjachran Basah III), hlm 81-82.

dan digolongkan dalam dua hal, yaitu yang langsung dan tidak langsung. Langsung berarti bahwa untuk sengketa Tata Usaha Negara itu tidak terbuka kemungkinan menggunakan upaya administratif, melainkan hal itu semata-mata menjadi kompetensi absolute Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan yang tidak langsung adalah sebaliknya, yaitu terbuka kemungkinan sengketa Tata Usaha Negara diselesaikan oleh peradilan administrasi semu, dengan menggunakan seluruh upaya administrasi yang tersedia. Apa yang dikemukakan Sjachran Basah, dianut dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang di dalamnya ditemukan bahwa dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara terdapat dua jalur, yaitu upaya administratif (*administrative beroep*) dan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (*rechtspraak*). Secara garis besar kedua jalur ini dapat diuraikan sebagai berikut :

3.6.1. Penyelesaian Melalui Upaya Administratif.

Istilah yang dipergunakan di bagian tulisan ini adalah istilah Upaya Administratif, karena istilah upaya administratif telah baku digunakan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986. Hal ini perlu ditegaskan lebih dahulu karena di dalam literatur Hukum Administrasi Negara ditemukan beberapa istilah yang lazim digunakan untuk menyebut istilah Upaya administratif, antara lain *administratieve beroep, quasi rechtspraak* atau

peradilan administrasi semu,[256] *eigenlijke administratieve rechtspraak,* atau peradilan administrasi tak murni[257] dan *administratieve tribunals*.[258]

Munculnya berbagai istilah tersebut di kalangan para sarjana disebabkan karena mereka membahas dan merumuskannya dari aspek dan penekanannya masing-masing. AM. Dooner,[259] menggunakan istilah admiistratieve beroep, sebab terjadinya administratieve beroep karena terdapatnya permintaan banding (*beroep*), kepada instansi pemerintah yang lebih tinggi yang masih dalam jenjang vertical terhadap tindakan pemerintah. Pemeriksaan dilakukan dengan tidak memisahkan segi kebijaksanaan dan segi hukum.

Namun Rochmat soemitro,[260] tidak sependapat dengan penggunaan kata *beroep* pada *administratieve beroep,* sebab kata *administratieve beroep* dalam bahasa Indonesia hanya dapat diterjemahkan dengan keberatan. Keberatan dapat diajukan kepada instansi yang mengeluarkan keputusan dan instantsi yang secara vertical lebih tinggi. Keberatan mungkin terdapat di segala bidang dan di setiap instansi yang berwenang mengambil keputusan.

---

[256] S.F. Marbun I, *Op. Cit.,* hlm. 65.

[257] Sjachran Basah I, *Op. Cit.*, hlm 60.

[258] Paulus Efendie Lotulung, *Op. Cit.,* hlm 21-23.

[259] AM. Donner, dalam Sjachran Basah I, *Op. Cit.*

[260] Rochmat Soemitro IV, *Op. Cit.,* hlm 242.

Menurut Van Praag,[261] yang di tentang pada *Oneigenlijke administrstieve rechtspraak* adalah perbuatan yang dilakukan oleh administrasi Negara dalam kualitasnya sebagai badan hukum publik, bukan sebagai badan yang berdiri sendiri menentukan hukum. Sebab wewenang yang diperoleh badan hukum itu didapat atau diperoleh secara tidak langsung dari instansi yang lebih tinggi, sehingga badan hukum itu tidak merupakan badan hukum yang berdiri sendiri.

Menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang dimaksud upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk, yakni banding administratif dan prosedur keberatan.[262]

Banding administratif adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari instansi yang mengeluarkan keputusan yang disengketakan. Pengertian ini menimbulkan kerancuan apabila dihubungkan dengan contoh yang diberikan dalam penjelasan Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.[263] Sedangkan yang dimaksud dengan prosedur keberatan

---

[261] Van Praag, dalam Sjachran Basah I, Op. Cit.

[262] Penjelasan Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

adalah penyelesaian yang dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan.

Apabila upaya administratif ditinjau dari penggolongan peradilan administrasi atau peradilan administrasi tidak murni, maka menurut Rochmat Soemitro,[264] upaya administratif atau peradilan administrasi tidak murni, masuk dalam pengertian peradilan administrasi dalam arti luas.

Untuk menentukan apakah penggolongan dan pengertian upaya administratif sebagai peradilan administrasi tidak murni, termasuk dalam pengertian peradilan administrasi dalam arti luas, perlu terlebih dahulu diuraikan unsur-unsur upaya administratif sebagai berikut :[265]

a. Ada suatu perselisihan yang diajukan oleh seseorang atau badan hukum perdata, sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan tertulis atau karena tidak dikeluarkannya suatu keputusan yang dimohonkan, sedangkan hal itu merupakan wewenang badan/pejabat administrasi tersebut.
b. Penyelesaian perselisihan atau sengketa dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri, baik melalui prosedur keberatan maupun melalui banding administratif.
c. Adanya hukum, terutama di lingkungan Hukum Administrasi Negara.
d. Minimal dua pihak dan salah satu pihak adalah badan/pejabat administrasi.

---

[263]Salah satu contoh dalam penjelasan Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, adalah keputusan Majelis Pertimbangan Pajak. Apabila instansi lain dari instansi yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan dimaksudkan adalah instansi atasan, maka dengan mengacu kepada salah satu contoh dalam penjelasan itu, yakni Majelis Pertimbangan Pajak, maka jelas Majelis Pertimbangan Pajak bukan merupakan instansi atasan dari Direktorat Jenderal Pajak dan bukan pula merupakan instansi yang berada di lingkungan Pemerintahan.

[264]Rochmat Soemitro I, *Op. Cit.,* hlm 51.

[265] Ibid, hlm 10-14.

e. Adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum (rechtstoepassing) in concretto untuk menjamin ditaatinya hukum materiel.

Unsur-unsur upaya administratif di atas (khususnya unsur c, d, e) diambil dari unsur peradilan administasi murni yang dirumuskan oleh Sjachran Basah.[266] Namun menurut SF. Marbun,[267] beberapa unsur peradilan administrasi murni tersebut dapat diintegrasikan ke dalam unsur-unsur upaya administratif, dengan beberapa catatan sebagai berikut:

a. Untuk unsur terakhir, yakni adanya hukum formal. Meskipun hukum formal itu belum sepenuhnya terdapat di setiap instansi yang menyediakan upaya administratif, tetapi beberapa instansi yang menyediakan upaya administratif dewasa ini telah memiliki hukum formal. Majelis pertimbangan pajak dengan hukum acara fiscal yang dimilikinya dapat disebut sebagai salah satu contoh. Bahkan dapat dijadikan model sebagai standar dalam merumuskan hukum acara dalam proses pemeriksaan upaya administratif. Jadi apabila unsur ini secara teoritis dimasukkan sebagai salah satu unsur upaya administratif, untuk masa yang akan dating diharapkan setiap instansi yang menyediakan upaya administratif harus memiliki hukum formal. Dalam membenahi mekanisme upaya administratif di kemudian hari, hukum formal tersebut harus menjadi bagian tak terpisahkan dari upaya administratif.
Apabila hukum acara dalam proses upaya administratif dapat dirumuskan, diharap hakekat fungsi upaya administratif akan sama dengan fungsi sebuah peradilan, yakni mempunyai kemampuan mencari dan menemukan fakta-fakta serta menerapkan kaedah hukumnya melalui hukum formal.
Dengan demikisn meskipun posisi badan itu tergantung pada badan lain secara formal organic, tetapi badan itu diharapkan tetap bebas dan tidak terpengaruh.

---

[266] Sjachran Basah I, *Op. Cit.*, hlm 47.

[267] SF. Marbun I, *Op. Cit.*, hlm 68-69.

b. Untuk unsur b, yakni penyelesaian sengketa di lingkungan pemerintahan sendiri.
Unsur ini sesuai dengan pengertian upaya administratif yang dirumuskan dalam Penjelasan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986. Namun demikian, apabila rumusan pengertian pada penjelasan Pasal 48 tersebut dihubungkan dengan contoh yang diberikan dalam penjelasan Pasal 48 itu, yakni Majelis Pertibangan Pajak dan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat, maka pengertian upaya administratif itu menjadi rancu. Unsur b ini tidak dapat dimasukkan sebagai upaya administratif. Agar unsur b ini dapat dimasukkan sebagai unsur upaya administratif, maka contoh MPP dan P4P yang disebut dalam penjelasan Pasal 48 tersebut, tanpa disertai contoh (MPP dan P4P), maka unsur b tersebut dapat diterima sebagai unsur upaya administratif.

Adapun ciri-ciri upaya administratif menurut Rochmat Soemitro,[268] adalah sebagai berikut :

a. Yang memutus perkara dalam beroep adalah instansi yang hirarkhi lebih tinggi atau instansi lain daripada yang memberikan keputusan pertama.
b. Tidak saja meneliti doelmatigheid, tetapi berwenang juga meneliti rechtsmatigheidnya.
c. Dapat mengganti, merubah atau meniadakan keputusan administrasi yang pertama.
d. Juga dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan.

Terhadap rumusan tersebut, Sjachran Basah,[269] menambahkan satu ciri lain, yaitu : "Badan yang memutus ada di bawah pengaruh badan lain walaupun merupakan badan di luar hirarkhi". Alasan yang dikemukakan oleh Sjachran Basah adalah untuk membedakan antara

---

[268] Rochmat Soemitro IV, *Op. Cit.*, hlm 256.

[269] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 64.

Peradilan Administrasi tidak murni dengan peradilan administrasi murni, yang antara lain memiliki ciri, bahwa badan itu tidak tergantung atau bebas dari pengaruh badan-badan lain apapun.

Berkaitan dengan ciri upaya administratif "a" yang menyatakan, yang memutus perkara itu kecuali instansi yang secara hirarkhis yang lebih tinggi atau instansi lain daripada instansi yang memberikan keputusan pertama, SF. Marbun, menganggap perlu ditampahkan kalimat lainnya, perlu ditambahkan kalimat lainnya, yakni, "termasuk juga di dalamnya instansi yang semula mengeluarkan keputusan itu sendiri yang diajukan dalam bentuk keberatan".[270]

Kembali pada pengertian administrative beroep, seperti dikemukakan oleh Rachmat Soemitro, yang tidak setuju dengan istilah administratieve beroep, karena dalam bahasa Indonesia administrative beroep hanya dapat diterjemahkan dengan "keberatan". Hal ini berbeda dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam penjelasan Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, administrative beroep disebut dengan istilah "upaya administratif". Upaya administratif tersebut dapat diajukan baik kepada instansi yang semula mengeluarkan keputusan itu yang disebut prosedur keberatan, maupun kepada instansi lain dari instansi yang semula

[270]SF. Marbun I, *Op. Cit.,* hlm 71.

mengeluarkan keputusan itu yang disebut banding administratif.

Apabila dipersoalkan apakah upaya administratif dapat dimasukkan ke dalam pengertian administrasi tidak murni, sehingga merupakan bagian dari pengertian peradilan administrasi dalam arti luas, maka penulis berpendapat bahwa hal tersebut dapat terjawab dengan pendapat Rochmat Soemitro,[271] yang mengatakan bahwa "upaya administratif atau peradilan administrasi tidak murni masuk dalam pengertian peradilan administrasi dalam arti luas". Demikian pula jika dipersoalkan apakah upaya administratif dapat disebut sebagai peradilan administrasi semu, hal ini juga dapat dirujuk ke pendapat Sjachran Basah,[272] sebagaimana telah diuraikan di atas. Dalam konteks itu SF. Marbun,[273] juga sependapat dengan Sjachran basah, dengan pertimbangan sebagai berikut :

a. Dilihat dari cara mempertahankan atau menjamin ditaatinya hukum materiil, dapat dipenuhi dengan menciptakan hukum formalnya, khususnya bagi badan yang belum memilikinya.
b. Pengertian Pengadilan tidak semata-mata dilihat dari sesuatu yang bertalian degan hal memberikan keadilan. Dengan demikian, jika upaya administratif mampu memberikan keadilan kepada pencari keadilan, maka substansi fungsinya akan sama dengan pengadilan. Hal ini berarti di luar pengadilan masih dapat diperoleh keadilan.

Dengan demikian, jelaslah bahwa upaya administratif dapat dikatakan sebagai peradilan administrasi semu. Dan sebagai peradilan

---

[271] Rochmat Soemitro I, *Op. Cit.*, hlm 51.

[272] Sjachran Basah I, *Op. Cit.*, hlm 60-64.

[273] SF. Marbun I, *Op. Cit.*, hlm 72.

administrasi semu sudah barang tentu mempunyai pola penanganan sengketa dalam upaya administratif, khususnya hukum acara sebagai standar dalam proses pemeriksaan upaya administratif.

3.6.2. Penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara

Upaya hukum melalui Peradilan Tata Usaha Negara merupakan konsekuensi dari tidak terwujudnya upaya damai di antara kedua belah pihak. Upaya ini sering dikatakan merupakan fungsi terakhir yang sifatnya represif, yang dilakukan apabila penyelesaian sengketa melalui jalan musyawarah tidak menemukan jalan penyelesian akhir.[274] Upaya ini dilakukan dengan cara mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, setelah ada kepastian bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang hendak digugat itu tidak tersedia upaya administratif atau tersedia upaya administratif, namun setelah ditempuh ternyata hasilnya tidak memuaskan. Sesuai dengan ketentuan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa untuk upaya administratif yang berupa "prosedur keberatan" yang setelah ditempuh oleh Penggugat dan hasilnya tidak memuaskan, gugatan selanjutnya diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, tidak langsung ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara;

[274] Philipus M. Hadjon I, *Op. Cit.,* hlm 213.

sementara upaya administratif yang dalam bentuk "banding admiistratif", gugatan selanjutnya tidak lagi ke Pengadilan Tata Usaha Negara, tetapi ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Dengan demikian, maka penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara dibagi menjadi dua jalur, yaitu : Pertama, bagi sengketa Tata Usaha Negara yang tidak tersedia upaya administratif, atau terdapat upaya administratif melalui prosedur keberatan sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, penyelesaiannya dapat langsung diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara ; Kedua, bagi sengketa Tata Usaha Negara yang telah melalui upaya administratif (banding administratif), penyelesaiannya tidak dapat dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara tetapi harus melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama.[275]

Penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara ini dilakukan oleh hakim dan hanya menilai aspek hukum, tidak menguji aspek kebijaksanaan dikeluarkannya keputusan. Sifat putusannya hanya menyatakan (*deklaratoir*) bahwa keputusan yang disengketakan itu, misalnya tidak sah atau batal. Hakim tidak dapat mengubah atau

[275] Pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan : "Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48".

mengganti keputusan yang sudah dinyatakan tidak sah atau batal tersebut. Hal ini sejalan dengan asas contraries actus, yang mengandung konsekuensi bahwa yang berwenang mengubah atau mengganti keputusan Tata Usaha Negara adalah instansi yang berwenang mengeluarkannya.[276]

Dalam penyelesaian sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara, tidak akan terlepas dari adanya gugatan dan surat gugatan. Pengertian gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara berbeda dengan di Peradilan perdata. Di peradilan perdata gugatan dapat memuat mengenai hal apa saja, dan ditujukan kepada siapa saja, yang intinya tentang ganti rugi.[277] Sedangkan di Pengadilan Tata Usaha Negara, hanya ditujuan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara saja, dan hanya mengenai Keputusan Tata Usaha Negara[278]. Namun Gugatan baik dalam perkara perdata maupun dalam perkara PTUN, harus sama-sama memenuhi unsur "kepentingan" (*point d"interest, point d" action)*[279]. Tanpa adanya kepentingan tersebut, seseorang tidak dapat menggugat orang atau pihak lain di pengadilan. Oleh karena itu, dalam mengajukan gugatan di

---

[276] Ridwan HR II, *Op. Cit.,* hlm 169.

[277] Lihat RBG (HIR), Pasal 118-139; lihat juga Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oerip Kartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam teori dan Praktek,* Alumni, Bandung, 1986, hlm 1., dan R. Soeroso, *Praktek Hukum Acara Perdata –Tata Cara dan Proses Persidangan,* Sinar Grafika, Jakarta, 1999, Cet. 3, hlm 11.

[278] Lihat: Undang-undang Nomor 5 tahun 1986, tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 ayat (5).

[279] Sudikno Mertokusumo, *op.cit.,* hlm. 39-40.

Pengadilan Tata Usaha Negara, harus pula diperhatikan beberapa hal sebagai berikut :

a. Bentuk Gugatan dan Kepentingan

Suatu gugatan harus dibuat dalam bentuk tertulis.[280] Persyaratan tertulis merupakan hal penting untuk dijadikan pegangan para pihak dan hakim dalam memeriksa sengketa selama proses pemeriksaan berlangsung. Bagi mereka yang tidak pandai membaca dan menulis, dapat memintakan bantuan Panitera merumuskan gugatannya dalam bentuk tertulis.[281]

Di Nederland suatu gugatan juga disyaratkan harus tertulis, bahkan dapat dilakukan melalui telegram atau telex, kecuali gugatan melalui telepon belum dapat diterima.[282]

Jika selama ini timbul persoalan apakah dimungkinkan gugatan dan proses pemeriksaan diajukan melalui pos, sehingga para pihak tidak harus hadir secara fisik terus menerus, mengingat prinsip peradilan cepat, murah dan sederhana, lebih-lebih mengingat secara geografis wilayah Indonesia sangat luas, maka ternyata menurut Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1991, tentang Petunjuk

---

[280] Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

[281] Lihat penjelasan Umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

[282] G.B. JM. Ten Berge, *Surat Gugatan,* Penataran Peradilan Administrasi, kerjasama Indonesia-Belanda, FH. UNPAD, Bandung, 10-22 Agustus 1987, hlm 9.

Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dapat saja dilakukan kemungkinan mengajukan gugatan lewat Pos.[283] Namun karena Surat Edaran tersebut lebih menekankan pada aspek tertib administrasi dan soal tenggang waktu, maka kemungkinan mengajukan gugatan melalui pos masih terdapat ketidak seragaman penerapannya di beberapa pengadilan Tata Usaha Negara.[284]

Mereka yang dapat mengajukan gugatan dalam peradilan Tata Usaha Negara adalah "orang atau badan hukum perdata", yang merasa kepentingannya dirugikan,[285] akibat dikeluarkannya suatu keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara

---

[283] Lihat Surat Edaran Ketua Muda Mahkamah Agung RI Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tanggal 9 Juli 1991, pada 1.7.b. dan c disebutkan :

7.b. Dalam perkara yang diajukan melalui pos, Panitera harus memberitahu tentang pembayaran uang muka kepada Penggugat dengan diberi waktu paling lama 6 (enam) bulan bagi Penggugat itu untuk memenuhinya dan kemudian diterima di Kepaniteraan Pengadilan terhitung sejak tanggal dikirimkannya surat pemberitahuan tersebut. Setelah lewat tenggang waktu 6 (enam) bulan tersebut dan uang muka biaya perkara belum diterima di Kepaniteraan, maka perkara Penggugat tidak akan didaftar.

c. Walaupun gugatan yang dikirim melalui pos selama masih belum dipenuhi pembayaran uang muka biaya perkara dianggap sebagai surat biasa, akan tetapi kalau sudah jelas merupakan suatu surat gugatan, maka haruslah tetap disimpan di Panitera Muda Bidang Perkara dan harus dicatat dalam buku Pembantu Register dengan mendasar pada tanggal diterimanya gugatan tersebut, agar dengan demikian ketentuan tenggang waktu dalam Pasal 55 tidak terlampaui.

[284] Paulus Efendie Lotulung, *Problematika PTUN,* Bahan Penataran Hukum Administrasi Negara, di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 13 anuari 1995, (Paulus E Lotulung II), hlm 3.

[285] Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

baik di pusat maupun di daerah.[286]

Kepentingan penggugat yang dirugikan harus bersifat "langsung terkena", artinya kepentingan tersebut tidak boleh terselubung di balik kepentingan orang lain (*rechtstreeks belang*).[287] Hal ini sesuai dengan adagium yang menyatakan *point d',interet point d'action,* artinya tidak ada kepentingan tidak ada aksi.[288]

Dalam merumuskan suatu gugatan harus dicantumkan secara lengkap "Identitas Penggugat".[289] Jika gugatan diajukan oleh seorang kuasa hukum, maka dalam surat gugatan harus disebutkan terlebih dahulu nama dari pihak penggugat pribadi (*in persoon*) kemudian baru disebutkan nama kuasa yang mendampinginya.[290]

---

[286] 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.

[287] SF. Marbun I, *Op. Cit.,* hlm 226.

[288] Frits AM. Stroin dan Rochmat Soemitro, *De Filosofische Achtergound Van Rechtspraak en Administratieve Rechtspraak, Filsafat Peradilan Dan Peradilan Administrasi, Penataran Peradilan Administrasi,* Kerjasama Indonesia-Belanda, FH. UNPAD, Bandung, 10-22 Agustus 1987, hlm 23.

[289] Pasal 56 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, berbunyi :

(1) Gugatan harus memuat :
   a. nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat, atau kuasanya;
   b. nama, jabatan, dan tempat kedudukan tergugat;
   c. dasar gugatan dan hlm yang diminta untuk diputuskan oleh Pengadilan.
(2) Apabila gugatan dibuat dan ditandatangani oleh seorang kuasa penggugat, maka gugatan harus disertai surat kuasa yang sah.
(3) Gugatan sedapat mungkin juga disertai Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan oleh penggugat.

[290] Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Untuk mementukan badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang akan digugat, harus diketahui sifat wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang akan digugat tersebut.[291] Apabila sifat wewenang yang dimiliki badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan tersebut bersifat mandat, maka gugatan harus ditujukan kepada badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang memberikan mandat (*mendans*), sedangkan apabila wewenang bersifat delegasi, maka yang digugat adalah badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerima delegasi (*delegataris*). Untuk mengetahui dasar wewenang tersebut harus dilacak pada peraturan dasarnya.[292]

Hal lain yang perlu diperhatikan, apakah keputusan Tata Usaha Negara yang akan digugat harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif,[293] ataukah tidak. Jika upaya administratif yang tersedia hanya berupa "prosedur keberatan", maka gugatan dapat diajukan langsung ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Akan tetapi apabila yang tersedia upaya administratif berupa "keberatan dan/atau banding administratif", sesuai dengan peraturan dasarnya, maka gugatan diajukan

---

[291] SF. Marbun I, *Op. Cit.,* hlm 228.

[292] Lihat Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, Nomor 052/Td.TUN/III/1992, tanggal 24 Maret 1992, prihlm Juklak yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara-III Tahun 1991.

[293] Lihat Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.[294]

b. Dasar dan Materi Gugatan

Mengenai dasar atau alasan-alasan diajukannya gugatan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara, diatur dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu karena keputusan Tata Usaha Negara tersebut dianggap :

a. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
b. bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik."

SF. Marbun, menyebutkan, bahwa bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku, dapat bersifat *procedural/formal* dan bersifat materiel/substansial, maupun karena dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang (*onbevoegdheid*), yang berkaitan dengan *ratione materiae* atau *ratione loci* atau *ratione temporis*.[295]

Sedangkan yang dimaksud bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi asas : kepastian hukum, tertib penyelenggaraan Negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas,

---

[294] Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara ; Lihat juga ketentuan Pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

[295] SF. Marbun I, *Op. Cit.,* hlm 229.

dan akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.[296]

Sebelum menyusun tuntutan hendaknya diuraikan terlebih dahulu peristiwa atau fakta yang menunjukkan adanya hubungan hukum dengan dasar gugatan (*fundamentum petendi/posita*). Dan hal pokok yang dapat dituntut dalam gugatan (petitum/posita) hanya satu tuntutan pokok saja, yaitu agar keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan tersebut dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi. [297] Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara juga tidak dikenal tuntutan provisi, yang dikenal hanya permohonan penundaan pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.[298]

Tujuan diadakannya lembaga putusan penundaan adalh untuk memberikan jaminan bagi si Penggugat agar terhindar dari kerugian sebagai akibat dilaksanakannya Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat tersebut, apabila nanti ternyata bahwa Pengadilan Tata Usaha

---

[296]Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

[297]Pasal 53 ayat (1) jo Pasal 97 ayat (9) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara ; Lihat juga Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI, *Op. Cit.*

[298]Pasal 67 ayat (2), (3) dan (4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Negara memutuskan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan tersebut batal (cacat hukum). Hal ini mirip atau sejalan dengan pemikiran lembaga "sita jaminan" (*konservatoir beslag*) di peradilan perdata, yang dilakukan untuk memberikan jaminan agar pelaksanaan putusan (eksekusi) bagi penggugat nantinya tidak akan sia-sia.[299]

Faktor penting yang menentukan bahwa kepentingan seseorang terkait langsung dengan keputusan yang disengketakan dan telah menimbulkan kerugian bagi dirinya, terletak pada kemampuannya membuktikan bahwa keputusan tersebut telah menimbulkan kerugian bagi dirinya secara langsung. Apabila keputusan yang disengketakan ternyata tidak langsung menimbulka akibat hukum baginya, maka kepentingannya tidak terkena dan gugatan akan dinyatakan ditolak.

Gugatan juga sedapat mungkin dilampiri dengan Surat Keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang disengketakan.[300] Sedangkan apabila yang digugat adalah keputusan Badan atau pejabat Tata Usaha Negara berupa "keputusan negatif atau fiktif",[301] sebaiknya disertakan pula arsip surat permohonan yang ditolak itu dan tanda terima permohonan tersebut. Demikian pula, apabila gugatan diajukan oleh

---

[299] M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Permasalahan dan Penerapan Conservatoir Beslag – Sita Jaminan,* Jakarta, 1987, hlm 8-9. Dikatakan, bahwa Sita Jaminan, merupakan upaya hukum terjaminnya keutuhan dan keberadaan harta yang disita sampai keputusan dapat dieksekusi, agar gugatan pada saat eksekusi tidak hampa.

[300] Pasal 56 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

[301] Indroharto I, *Op. Cit.,* hlm 184-187.

badan hukum perdata, sebaiknya disertakan statuta atau aturan dasar yang mengatur pihak yang berwenang mewakili badan hukum perdata tersebut di dalam pengadilan dan/atau di luar pengadilan.[302]

c. Tenggang Waktu Mengajukan Gugatan

Pada saat mengajukan suatu gugatan hendaknya diperhatikan benar mengenai tenggang waktu gugat ini, mengingat tenggang waktu gugat dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara relative singkat.

Tenggang waktu yang dimaksud di sini adalah batas waktu atau jangka waktu yang dapat digunakan oleh seseorang atau badan hukum perdata untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini diatur dalam Pasal 55 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan : "gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara". Dalam penjelasannya disebutkan, bahwa : Bagi pihak yang namanya tersebut dalam keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, maka tenggang waktu sembilan puluh hari dihitung sejak hari diterimanya keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.

Dalam hal yang digugat itu merupakan keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 3 ayat (2), maka tenggang waktu sembilan puluh

[302] SF. Marbun I, Op. Cit., hlm 231.

hari itu dihitung setelah lewatnya tengang waktu yang ditentukan dalam peraturan dasarnya, yang dihitung sejak tanggal diterimanya permohonan yang bersangkutan; sedangkan jika keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu menurut Pasal 3 ayat (3), maka tenggang waktu sembilan puluh hari itu dihitung setelah lewatnya batas waktu empat bulan yang dihitung sejak tanggal diterimanya permohonan yang bersangkutan. Namun jika peraturan dasarnya menentukan bahwa suatu keputusan itu harus diumumkan, maka tenggang waktu sembilan puluh hari itu dihitung sejak hari pengumuman tersebut.

Pentingnya mengetahui tenggang waktu gugat bukan saja bermanfaat bagi badan atau pejabat Tata Usaha Negara, tetapi juga bagi warga masyarakat pencari keadilan. Arti pentingnya tenggang waktu gugat bagi badan atau pejabat Tata Usaha Negara sebagai pihak yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara, ialah untuk memperoleh adanya kepastian hukum bagi suatu keputusan yang dikeluarkannya. Artinya keputusan tersebut tidak lagi akan digugat, baik oleh pihak penerima keputusan mapun oleh pihak ketiga yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya keputusan tersebut setelah lewat batas waktu yang ditentukan.

Demikian pula bagi seseorang atau badan hukum perdata sebagai pihak penerima, akan memperoleh kepastian hukum bahwa setelah lewat tenggang waktu gugat, surat keputusan yang diterimanya tidak lagi akan

digugat-gugat. Utamanya dari pihak ketiga yang merasa dirugikan oleh surat keputusan tersebut. Dengan demikian semua pihak diberikan tenggang waktu gugat oleh undang-undang untuk memungkinkan mengajukan gugatan. Sejalan dengan itu sekaligus untuk membatasi kemungkinan atau peluang mengajukan gugatan setiap saat di luar batas waktu yang ditentukan.

Menurut Indroharto, [303] ketentuan mengenai tenggang waktu 90 hari tersebut tidak ada pengecualiannya, artinya selalu dihitung sejak diterimanya atau setelah diumumkannya keputusan Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang akan digugat. Hal itu berarti juga berlaku bagi pengajuan gugatan yang diajukan terhadap keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan pengawasan adminisratif yang bersifat preventif maupun represif serta terhadap keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dalam rangka upaya keberatan atau banding adminstratif. Jadi apabila yang hendak digugat itu keputusan Tata Usaha Negara di mana terhadapnya terbuka suatu upaya administratif, maka tenggang waktu 90 hari untuk mengajukan gugatan itu harus dihitung sejak hari diterimanya atau diumumkannya keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang menangani/memutus upaya administratif yang bersangkutan. Sedang apabila tidak terbuka satu upaya administratif,

[303]Indroharto II, *Op. Cit.,* hlm 55.

maka tenggang waktu 90 hari tersebut, sudah dapat dihitung sejak diterimanya atau diumumkannya keputusan Tata Usaha Negara semula.

Ketentuan Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara itu merupakan ketentuan yang imperative sifatnya.[304] Artinya, kalau yang tersedia itu dua maca prosedur (prosedur keberatan atau prosedur banding administratif) maka kedua macam prosedur itu harus ditempuh lebih dahulu sebelum dapat mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

3.7. Sejarah Singkat Peradilan Tata Usaha Negara

Pada masa penjajahan Belanda tidak terdapat satu peradilan Tata Usaha Negara yang secara khusus dan mandiri menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara atau sengketa administrasi. Penyelesaian sengketa di bidang Tata Usaha Negara diselesaikan oleh Hakim Peradilan biasa atau badan-badan khusus di lingkungan pemerintah sendiri atau oleh suatu badan (Komisi) yang berdiri sendiri dan tidak termasuk administrasi.

Ketentuan penyelesaian sengketa dibidang administrasi atau Tata Usaha Negara pada masa itu, didasarkan pada Pasal 2 *Reglement on de rechterlijke organisatie en het beleid der justie (RO),* menyatakan, bahwa perselisihan perdata diputus oleh Hakim Biasa menurut undang-undang dan pemeriksaan seperti penyelesaian sengketa administrasi menjadi wewenang lembaga administrasi itu sendiri.

[304] *Ibid,* hlm 56.

Penyelesaian sengketa administrasi dengan cara tersebut di atas sesuai dengan system yang berlaku di Nederland. Dikalangan para sarjana, disebut dengan istilah yang berbeda-beda, misalnya A.M. Donner dan M.M. Vanprag, menyebutnya dengan istilah "*administrative beroep*" dan *oneigenlijke administrative rechtspraak*.[305] Selain istilah tersebut ditemukan pula beberapa istilah lain yakni *geschillen beslechting* atau *quasi*. Atau *quasi rechtspraak*,[306] peradilan administrasi tak murni,[307] peradilan administrasi semu atau *quasi administrative rechtspraak*.[308]

Penyelesaian sengketa administrasi menurut cara seperti ini, pada dasarnya merupakan penyelesaian sengketa administrasi dalam lingkungan pemerintah sendiri, dengan memberikan wewenang kepada instansi pemerintah yang secara hirarkis lebih tinggi, atau instansi lain di luar instansi yang mengeluarkan keputusan itu untuk memeriksa dan memutus suatu sengketa administrasi.

Adapun dalam hal timbulnya sengketa mengenai wewenang mengadili antara pengadilan dengan badan Tata Usaha Negara, menurut ketentuan Pasal 134 ayat (2) *indische staatsregeling* (IS) akan diputus oleh Gubernur General dengan persetujuan *Raad van Nederlands indie*

---

[305] A.M. Donner dan M.M. Vanprag, dalam Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 60.

[306] W.F. Prins, dalam Ridwan HR I, *Op. Cit.,* hlm 29.

[307] Rochmat Soemitro I, *Op. Cit.,* hlm. 51

[308] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm. 63

menurut aturan-aturan yang akan ditetapkan dengan *ondonantie*, meskipun dalam kenyataannya ordonantie dimaksud tidak pernah dikeluarkan.[309]

Khusus penyelesaian sengketa di bidang pajak-pajak tertentu, dibentuk majelis pertimbangan pajak di Jakarta pada tanggal 11 Desember 1915.[310] Dan Majelis Pertimbangan Pajak ini baru efektif melaksanakan fungsinya sejak 1 Januari 1916.[311] Ketentuan mengenai susunan Majelis Pertimbangan Pajak dimuat dalam Stadblad 1915 No. 707 yang kemudian secara berturur-turut diubah dan ditambah dengan Stbl. 1917 No. 539 ; Stbl. 1919 No. 598; Stbl. 1921 No.406; No. 29. dan terakhir Undang-undang Nomor 5 Tahun 1959 tentang perubahan *regeling van het beroef in belasting zaken* dalam stadblad 1912 Nomor 29.[312] Dibentuknya Majelis Pertimbangan Pajak di Indonesia, merupakan penyesuaian dengan Majelis Pertimbangan Pajak di Negara Belanda sesuai dengan asas konkordansi.

Pada masa pendudukan Jepang badan-badan pemerintah dan peraturan-peraturan yang berlaku pada masa Hindia Belanda, tetap dipertahankan berlakunya sepanjang tidak bertentangan dengan

---

[309] Soepomo, *System Hukum di Indonesia,* Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, 1965, hlm. 22

[310] Rochmat Soemitro I, *Op. Cit.,* hlm. 129

[311] Soepomo, *Op. Cit.*, hlm. 22

[312] Rochmat Soemitro I, *Op. Cit.*

kepentingan dan aturan pemerintah militer Jepang. Hal ini ditetapkan dalam Pasal 3 Osamu Seri No. 1 tanggal 7 Maret 1942 yang berbunyi; "semua badan-badan pemerintah dan kekuasaannya, hukum serta undang-undang dari pemerintah yang dahulu tetap diakui sah sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan pemerintah militer".[313]

Dengan demikian pada masa pendudukan Jepang, tidak terjadi perubahan mendasar dalam lapangan peradilan administrasi, dan ketentuan Pasal 134 dan Pasal 138 *indische staatsregeling* (IS) serta Pasal 2 *Reglement op de rechterlijke Organisatie en hed Belied der Justitie in Indonesia* (RO) dinyatakan tetap berlaku.

Pada masa kemerdekaan, sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami beberapa kali pertumbuhan dan perkembangan Undang-Undang Dasar, yakni masa Undang-Undang Dasar 1945, Masa Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dan masa kembali ke Undang-Undang Dasar 1945.

Pada masa Undang-Undang Dasar 1945 dikeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman dan Kejaksaan.[314] Dalam undang-undang ini dimuat dua Pasal ketentuan mengenai peradilan administrasi, yakni Pasal 66 dan Pasal 67. Menurut ketentuan undang-undang tersebut

---

[313] Sudikno Mertokusumo II, *Op. Cit.*, hlm. 102

[314] Koesnodiprodjo, *Himpunan Undang-Undang, Peraturan-peraturan, penetapan-penetapan Pemerintah Republik Indonesia,* 1958, hlm. 19

untuk memeriksa dan memutus sengketa administrasi, Pengadilan Tinggi dijadikan sebagai pengadilan tingkat pertama dan Mahkamah Agung sebagai tingkat kedua.[315] Hal ini berarti hanya terdapat dua tingkat kesempatan untuk memeriksa dan memutus sengketa administrasi, sedangkan pengawasan terhadap badan peradilan administrasi sama seperti badan kehakiman lainnya, yakni berada dalam pengawasan Mahkamah Agung.[316]

Meskipun kenyataannya undang-undang ini telah diumumkan pada tanggal 8 Juni 1948, namun karena saat berlakunya belum sempat ditetapkan oleh Menteri Kehakiman sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 72, akhirnya UU No. 19 tahun 1948 itu tidak sempat diberlakukan. Akan tetapi ada keinginan dan usaha sungguh-sungguh dari Bangsa Indonesia yang baru saja merdeka dan lepas dari penjajahan, untuk segera memiliki dan mewujudkan suatu peradilan administrasi, merupakan hal penting yang perlu dicatat dari Undang-Undang Nmor 19 Tahun 1946 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman dan Kejaksaan ini.

Pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat, sejak 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950, dalam Konstitusi

[315] Pasal 66 UU No. 19 tahun 1948 menyatakan : jika dengan undang-undang atau berdasarkan atas undang-undang tidak ditetapkan Bdan-Badan Kehakiman lain untuk memeriksa dan memutus perkara-perkara dalam soal tata usaha Pemerintah, maka Pengadilan Tinggi dalam tingkat pertama dan Mahkamah Agung dalam tingkat kedua memeriksa dan memutus perkara-perkara itu."

[316] Pasal 67 UU No. 19 tahun 1948 menyatakan: "Badan-Badan Kehakiman dalam Peradilan tata usaha Pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 66, berada dalam pengawasan Mahkamah Agung serta dengan yang termuat dalam Pasal 55"

Republik Indonesia Serikat ditemukan beberapa Pasal yang memuat ketentuan mengenai sengketa di bidang administrasi, yakni Bab IV tentang pemerintahan, pada bagian III Pasal 161 dan Pasal 162. Menurut Pasal ini Hakim Biasa atau alat-alat perlengkapan lainnya, berwenang memeriksa dan memutus sengketa administrasi dengan syarat jaminan serupa mengenai keadilan dan kebenaran tetap terjamin. Untuk menjamin agar keadilan dan kebenaran dapat terpenuhi, maka tata cara memutus sengketa administrasi diserahkan pengaturannya kepada undang-undang federal, meskipun dalam kenyataannya undang-undang federal dimaksud tidak pernah ada. Untuk menghindari kemungkinan terjadinya kekosongan hukum, Pasal 192 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1950 memberikan jalan keluar dengan memberlakukan peraturan-peraturan, undang-undang dan ketentuan-ketentuan Tata Usaha Negara yang telah ada pada saat diberlakukanya Konstitusi Republik Indonesia Serikat, dengan persyaratan sepanjang peraturan perundang-undangan yang lama tidak dicabut, ditambah atau diubah oleh Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950, ketentuan penyelesaian sengketa administrasi dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dimuat sebanyak dua Pasal, yakni Pasal 108[317] dan

[317] Pasal 108 UUDS 1950 berbunyi; "pemutusan tentang sengketa mengenai hukum Tata Usaha Negara diserahkan kepada pengadilan yang mengadili perkara perdata ataupun kepada alat-alat perlengkapan lain, tetapi jika demikian seboleh-bolehnya dengan jaminan yang serupa tentang keadilan dan kebenaran"

Pasal 142 mengenai Ketentuan Peralihan. Materi kedua Pasal ini identik dengan Pasal 162 dan Pasal 192 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1950.

Masa setelah dibelakukannya kembali Undang-undang Dasar 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan bersamaan dengan itu oleh Presiden Soekarno dibentuk dan diangkat pimpinan-pimpinan lembaga Negara seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS), Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR), Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS), dan Ketua Mahkamah Agung. Ketua Mahkamah Agung ketika itu diangkat setingkat dengan Mentri yang berkedudukan sebagai pembantu Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden, akan menempatkan Mahkamah Agung berada di bawah control Presiden, sehingga harapan terwujudnya Kekuasaan Kehakiman yang merdeka terlepas dari pengaruh pemerintah semakin jauh dari harapan.

Kemudian berdasarkan ketentuan MPRS No. II/MPRS/1960 yang memerintahkan agar segera diadakan suatu peradilan administrasi Negara,[318] maka oleh Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN), pada tahun 1960 disusun suatu konsep atau naskah Rancangan Undang-undang tentang Peradilan Administrasi Negara.

---

[318] Lampiran Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960.A (penyempurnaan) F-402 dalam ketetapan MPRS. RI..NO.II/1960. MPRS dan Departemen Penerangan. Hlm. 318

Pada tahun 1964 dikeluarkan Undang-undang Nomor 19 tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 7 ayat (1) Undang-undang tersebut menyatakan, bahwa peradilan administrasi merupakan salah satu bagian dalam lingkungan peradilan Indonesia. Kemudian untuk merealisasikan ketentuan Pasal 7 ayat (1) itu, Menteri Kehakiman Republik Indonesia melalui Surat Keputusan Nomor J.S.8/12/17, 16 Februari 1965, membentuk Panitia Kerja Penyusun Rancangan Undang-Undang Peradilan Administrasi dan pada tanggal 10 Januari 1966 dalam sidang keenam Lembaga Pembinaan Hukum Nasional, RUU peradilan administrasi itu disahkan. Namun RUU Peradilan Administrasi tersebut tidak diajukan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, karena itu pada tahun 1967 Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong menjadikan RUU Peradilan Administrasi sebagi usulan inisiatif.[319] Tetapi usulan inisiatif ini kandas dan tidak sempat diselesaikan karena terjadinya perubahan Orde Lama ke Orde Baru.

Pada masa Orde Baru diundangkan Undang-undang No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, sebagi pengganti Undang-undang N0. 19 tahun 1964, pada Pasal 10 ayat (1) UU No. 14 tahun 1970 disebutkan, bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan

---

[319]Ismail Sunny, *Tinjauan Tentang RUU Peradilan Tata Usaha Negara,* (makalah), Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, BPHN-Binacipta, Bandung, 1976, hlm. 92

oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Agama, Militer dan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sebagai respon positif atas ketentuan yang termuat dalam Pasal 10 ayat (1) itu, Persatuan Sarjana Hukum Indonesia (PERSAHI) dalam Munasnya Bulan Agustus 1972 di Prapat, menyatakan kehadiran peradilan administrasi merupakan *condisio sine quanon* dalam Negara Hukum Indonesia.[320] Selanjutnya berbagai usaha dilakukan untuk mendorong dan mempersiapkan segera terwujudnya peradilan administrasi itu. Salah satu diantaranya ialah penelitian yang dilakukan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung bekerjasama dengan Departemen Kehakiman Republik Indonesia pada tahun 1975.

Titik terang kehadiran peradilan administrasi semakin jelas, yakni dengan dipatrikannya jaminan eksistensinya secara yuridis dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, bidang hukum sub. "d". Bersamaan dengan itu, harapan dan jaminan untuk segera diwujudkannya kehadiran peradilan administrasi itu, disampaikan pula oleh Presiden Soeharto dalam pidato kenegaraan dalam sidang pleno Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 16 Agustus 1978. Harapan dan jaminan serupa diulangi kembali oleh Presiden dalam peringatan Nuzulul Qur'an di Masjid Istiqlal. Beliau menyampaikan antara lain:

---

[320] Kuntjoro Purbopranoto, *Op. Cit.*, hlm, 85.

> … bahwa tugas besar dalam tahun ketiga pembangunan jangka panjang, bukan hanya meneruskan dan meluruskan pembangunan tetapi juga mempertegas wilayah keadilan disegala lapangan, khususnya keadilan dilapangan hukum, karena keadilan merupakan tuntutan hati nurani yang tiada henti-hentinya…

Kepala Negara secara khusus menunjuk tiga mekanisme untuk meratakan keadilan itu, yakni : penyelesaian perkara yang seadil-adilnya, bantuan hukum bagi mereka yang kurang mampu, dan terakhir segera akan dibentuk peradilan administrasi.

Dari uraian di atas nyatalah, bahwa keinginan untuk segera merumuskan dan mewujudkan suatu peradilan administrasi yang telah dimulai sejak tahun 1948 dan telah menjadi kerinduan sejak lama telah mengalami sejarah yang cukup panjang. Berbagai kalangan telah berupaya secara maksimal untuk dapat segera mewujudkan kehadiran peradilan administrasi itu seperti badan yudiktif, eksekutif, perguruan tinggi dan kalangan profesi hukum. Namun hingga akhir pelita III keinginan itu masih merupakan impian semata dan hanya sering terdengar didendangkan sebagai jeritan nyanyian rindu dari dunia terluka.[321]

Amanat untuk segera merealisasikan terwujudnya peradilan administrasi itu memang telah dilakukan pada akhir Pelita III, yakni tanggal 31 Mei 1982. Pemerintah yang ketika itu diwakili oleh Menteri

---

[321] SF. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara, Bungkus Baru dari Pikiran Lama*, Sinar Harapan, 25 September 1978, (selanjutnya disebut SF. Marbun III), hlm 8.

Kehakiman Ali Said SH. Menyampaikan Rancangan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dalam masa sidang keempat Rapat Paripurna DPR ke 30, bersama-sama satu paket dengan Rancangan Undang-undang Hankan dan Perubahan Undang-Undang Pokok Pers. Namun mengingat sempitnya waktu, akhirnya satu dari paket itu tidak direalisasikan, sehungga panitia khusus (PANSUS) DPR dalam sidang terakhir dengan pemerintah 4 September 1982, besepakat untuk tidak menyelesaikannya. Salah satu yang menjadi kendala utamanya adalah beratnya materi Rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi, Karena merupakan hal baru sama sekali dalam tata hukum Indonesia.

Tidak diselesaikannya pembahasan Rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat, menimbulkan polemik dan silang pendapat dikalangan masyarakat luas dikala itu.[322] Muncul persoalan apakah Dewan Perwakilan Rakyat yang baru tetap terikat untuk melanjutkan kembali pembahasan Rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi itu. Ada asumsi yang menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat yang baru tidak terikat dengan hasil kerja Dewan Perwakilan Rakyat sebelumnya (lama). Sebab Dewan Perwakilan Rakyat yang baru membawa aspirasi pemilihnya sendiri dan lebih terkait dengan aspirasi pemilihnya sendiri dan bahkan berwenang mutlak untuk merubah dan mengenyampingkan produk legislatif sebelumnya, lebih-

[322] SF. Marbun I, *Op. Cit.*, hlm 35.

lebih hal itu belum merupakan suatu produk hukum yang telah sah dan mengikat.

Setelah melewati perjalanan panjang yang melelahkan, akhirnya pada tanggal 16 April 1986, Pemerintah dengan surat Presiden No. R. 04/PU/IV/1986 mengajukan kembali Rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi yang diajukan merupakan penyempurnaan dari Peradilan Administrasi yang pernah diajukan sebelumnya, khususnya Rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi 1982. Selama delapan bulan pembahasan RUU Peradilan Administrasi berlangsung, banyak tanggapan dan saran yang disampikan berbagai kalangan, antara lain dari kalangan perguruan tinggi dan kalangan profesi hukum.[323]

Akhrnya pada tanggal 20 Desember 1986 Dewan Perwakilan Rakyat memberikan persetujuan atas Rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi, dan pada tanggal 29 Desember 1986 diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1986 No 77 dan Tambahan Lembaran Negar Republik Indonesia Nomor 3344, dengan nama Undang-undang No. 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.[324]

---

[323] Lihat Pokok-Pokok Pikiran Fakultas Hukum UII tentang RUU-PTUN, disampaikan pada DPR 8 Juli 1986, *Bunga Rampai Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Administrasi Negara,* Jurusan HTN-FH. UII, Yogyakarta 1987, hlm. 109 – 123.

[324] Lihat Pasaal 144 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986, tentang Peradilan Tata Usaha Negara, berbunyi: "Undang-undang ini dapat disebut Undang-undang Peradilan Administrasi Negara.

Meskipun undang-undang ini dinyatakan berlaku sejak diundangkan, namun pelaksanaannya secara efektif akan diatur dengan Peraturan Pemerintah selambat-lambatnya lima tahun sejak diundangkan.[325] Kemudian melalui Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991, dinyatakan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mulai berlaku.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 9 dan Pasal 10 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara dibentuk dengan Keputusan Presiden dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dibentuk berdasarkan Undang-Undang, maka untuk pertama kalinya melalui Kepres Nomor : 52 Tahun 1990 dibentuk lima Pengadilan Tata Usaha Negara, yakni Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang, Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, dan Pengadilan Tata Usaha Negara Ujung Pandang.

Pada tahun 1992 melalui Kepres Nomor : 16 Tahun 1992 untuk tahap kedua telah pula dibentuk Pengadilan Tata Usaha Negara Padang, Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang dan Pengadilan Tata Usaha Negara Banjarmasin.

---

[325] Lihat ketentuan Pasal 145 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986, tentang Peradilan Tata Usaha Negara, berbunyi : Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan penerapannya diatur dengan Peraturan Pemerintah selambat-lambatnya lima tahun sejak Undang-undang ini diundangkan.

Pada masa yang akan datang Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ini, akan terus dikembangkan sampai tingkat kota madya dan ibu kota provinsi sesuai dengan ketentuan Pasal 6 Undang-undang Nomor : 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor : 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor : 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pada Pasal 6 menyatakan, bahwa "Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota", dan "Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi."

Ketentuan tersebut mengandung arti, bahwa pembentukan dan pengembangan Pengadilan Tata Usaha Negara akan menjangkau seluruh kabupaten dan kota di seluruh Indonesia sebagaimana halnya dengan lembaga peradilan di lingkungan peradilan umum.

BAB IV

KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008 DAN IMPLIKASI YURIDISNYA TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA

4.1. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Istilah kompetensi berasal dari bahasa Latin di abad menengah yaitu "*competentia*" yang berarti "*hetgeen aan iemand toekomt*" [326] (Apa yang menjadi wewenang seseorang). Dalam bahasa Indonesia sering istilah ini diterjemahkan dengan "kewenangan, kekuasaan atau hak,"[327] yang dikaitkan dengan badan yang menjalankan kekuasaan kehakiman, sehingga badan itu menjadi "*competere*"[328]

Jadi kompetensi itu merupakan pemberian kekuasaan, kewenangan atau hak kepada badan atau pengadilan yang melakukan peradilan, agar suatu permohonan atau gugatan, yang disampaikan kepada badan atau pengadilan dapat diperiksa atau diputus oleh badan yang berwenang untuk itu, terutama harus diperhatikan kompeten atau tidaknya pengadilan tersebut memeriksa perkara.[329]

---

[326] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 65.

[327] Lihat R subekti & R. Tjitrosuedibio; *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1971, hlm 26; J.C.T Simorangkir, et.al: *Kamus Hukum*, C.V. Majapahit, Jakarta, Cirebon, 1972, hlm. 21.

[328] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm. 69.

[329] Wirjono Prodjodokoro; *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Sumur Bandung, 1970, hlm. 35.

Selanjutnya Wirjono Prodjidikoro,[330] membagi kewenangan atau kekuasaan pengadilan menjadi dua, yaitu : Atribusi dan Distribusi.

Atribusi (pemberian) maksudnya adalah apakah Pengadilan Negeri Perdata umumnya (dan) bukan lain macam pengadilan atau badan kekuasaan lain (yang) berkuasa memeriksa perkara semacam, yang dimaksud dalam permohonan gugat ; Sedangkan Distributif (pembagian), dimaksudkan apakah Pengadilan Negeri yang disebut dalam permohonan gugat (dan) berkuasa memeriksa perkara tertentu, yang dimaksud dalam permohonan gugat.

Di lain pihak Kuntjoro Purbopranoto,[331] dan R. Tresna,[332] berpendapat, bahwa sinonim dari istilah atribusi adalah kompetensi absolut, yang mempunyai pengertian sama, sehingga digunakan silih berganti.

Demikian juga R. Subekti dan R. Tjitrosoedibio,[333] memberi arti kompetensi absolut itu sebagai uraian tentang kekuasaan atau wewenang sesuatu jenis pengadilan ; Sedangkan kompetensi relatif atau nisbi, adalah

---

[330] *Ibid*, hlm. 36.

[331] Kuntjoro Purbopranoto, *Op.Cit.*, hlm.94.

[332] R. Tresna, *Op.Cit.,* hlm.129-130.

[333] R. Subekti & R. Tjitrosuedibio, *Op. Cit.*, hlm. 6 ; R. Subekti : *Hukum Acara Perdata,* Proyek Penelusuran Karya Ilmiah dari BPHN, Binacipta, Bandung, 1977, hlm. 28 dan *Praktek Hukum,* Alumni, Bandung, 1976; Lihat juga Wirjono Prodjodikoro, *Op. Cit.*, hlm 35 ; Ny. Retno Wulan Susantio & Iskandar Oerlifkartawinata: Hukum Acara Peradilan Dalan Teori dan Praktek, Alumni, Bandung, 1974, hlm.13-14 ; K. Watijk Saleh, *Kehakiman dan Peradilan,* Sumber Cahaya, Jakarta, 1976, dan hlm 117.

menetapkan pembagian kekuasaan diantara badan-badan pengadilan dari satu jenis.

Sjachran Basah,[334] membagi kompetensi Pengadilan menjadi dua macam, yaitu : Atribusi dan Distribusi.

Atribusi (*absolute competentie atau attribute van rechtsmacht*) adalah yang berkaitan dengan pemberian wewenang yang bersifat bulat (absolut) mengenai materinya, dan dapat dibedakan menjadi dua, yatu : Horizontal dan Vertikal. Horizontal adalah wewenang yang bersifat bulat dan melekat dari suatu jenis pengadilan terhadap jenis pengadilan lainnya, yang mempunyai kedudukan sederajat/setingkat ; Sedangkat Vertikal adalah wewenang yang bersifat bulat dan melekat dari suatu jenis pengadilan terhadap jenis pengadilan lainnya, yang secara berjenjang atau hierarkhies mempunyai kedudukan lebih tinggi.

Adapun Distribusi (*relatife competentie atau distributif van rechtsmacht*) adalah yang berkaitan dengan pembagian wewenang, yang bersifat terperinci (relatif) diantara badan-badan yang sejenis mengenai wilayah hukum.

Dalam bahasa yang lebih sederhana Sjahran Basah sebenarnya ingin memberikan gambaran bahwa kompetensi peradilan itu ada dua, yaitu kompetensi absolut dan kompetensi relatif. Kompetensi absolut adalah yang berkaitan dengan pemberian wewenang yang bersifat bulat

[334] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm. 68.

(absolut) mengenai materinya ; Sedangkan kompetensi relatif adalah yang berkaitan dengan pembagian wewenang, yang bersifat terperinci (relatif) diantara badan-badan yang sejenis mengenai wilayah hukum.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, dapat dipahami, bahwa dalam ilmu hukum dikenal adanya "Kompetensi Relatif" dan "Kompetensi Absolut". Kompetensi Relatif adalah kewenangan Pengadilan untuk mengadili perkara sesuai dengan wilayahnya ; sedangkan kompetensi absolut ialah kewenangan Pengadilan untuk mengadili perkara menurut materi (obyek) perkaranya.

Namun jika dilihat dari ketentuan Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka Kompetensi Relatif dan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dapat diuraikan sebagai berikut :

4.1.1. Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif suatu pengadilan ditentukan berdasarkan wilayah hukum yang menjadi wilayah kewenangannya. Suatu pengadilan berwenang memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak atau

kedua belah pihak yang bersengketa berkedudukan di wilayah hukumnya.

Sjachran Basah, menyebut kompetensi relatif ini dengan istilah Distribusi atau kewenangan distributive (*relatif competentie atau distributif van rechtsmacht*), yaitu yang berkaitan dengan pembagian wewenang, yang bersifat terperinci (relatif) diantara badan-badan yang sejenis mengenai wilayah hukum, seperti antara satu Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan Tata Usaha Negara lainnya.

Kompetensi relatif Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dibedakan atas tiga daerah atau wilayah hukum, masing-masing meliputi daerah kotamadya atau kabupaten dan propinsi.

Kompetensi Relatif Pengadilan Tata Usaha Negara yang dikaitkan dengan pengadilan itu sendiri diatur di dalam Pasal 6 Undang-undang No. 5 tahun 1986 yang selengkapnya berbunyi sebagi berikut :

(1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di kotamadya atau ibukota Kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi wilayah kotamadya atau Kabupaten
(2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di Ibukota Propinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Propinsi

Sedangkan puncak peradilan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menentukan bahwa, "Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara

Tertinggi". Dengan demikian puncak peradilan dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara itu sama dengan yang berlaku pada lingkungan peradilan lainnya (Peradilan Umum, Peradilan Agama dan Peradilan Militer) yaitu berpuncak pada Mahkamah Agung.

Selain kompetensi relatif yang dikaitkan dengan pengadilannya, seperti yang diatur dalam Pasal 6, maka kompetensi relatif yang berkaitan dengan tempat kedudukan pihak-pihak yang bersengketa juga mendapatkan pengaturannya sendiri, yakni pengaturan yang terdapat dalam Pasal 54 ayat (1) sampai ayat (6) yang selengkapnya menyatakan :

(1) Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat
(2) apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
(3) Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman Penggugat, maka gugatan dapat di ajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.
(4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat.
(5) Apabila Penggugat dan tergugat berkedudukan atau bertempat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta.
(6) Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan tergugat.

Dari ketentuan Pasal 54 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986

tentang Peradilan Tata Usaha Negara di atas, dapat dipahami, bahwa pada dasarnya gugatan diajukan di tempat kedudukan Tergugat dan bilamana Tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat tata Usaha Negara, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputu tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat tata Usaha Negara tersebut.

Untuk membantu dan memudahkan masyarakat pencari keadilan yang bersengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara, maka apabila tempat kedudukan Tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat, untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan. Bahkan dalam hal-hal tertentu gugatan dapat diajukan ke pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat. Sedangkan bilamana Penggugat dan Tergugat berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta. Demikian pula bilamana tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan Tergugat.

Selanjutnya Pasal 55 menegaskan bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

4.1.2. Kompetensi Absolut

Kompetensi absolut berhubungan dengan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu sengketa menurut objek atau materi atau pokok sengketa. Meskipun Badan atau Pejabat tata Usaha Negara dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara, tetapi tidak semua tindakannya dapat diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

Tindakan Badan atau Pejabat tata Usaha Negara yang dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu Keputusan Tata Usaha Negara dan yang dipersamakan dengannya. Sedangkan tindakan selebihnya dapat menjadi kompetensi Peradilan umum, atau Peradilan (Tata Usaha) Militer, atau bahkan untuk masalah pembuatan peraturan (*regeling*) yang dibuat oleh Pemerintah dan bersifat umum, kewenangan untuk mengadilinya berada pada Mahkamah Agung melalui hak uji Materiil (*toetsingrecht, judicial review*)[335].

Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara adalah "Sengketa Tata Usaha Negara". Sedangkan Sengketa Tata Usaha Negara menurut

[335]Moh. Mahfud MD, *Lingkup Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dan Kapasitas tuntutan atas satu Keputusan Administrasi,* Paper untuk Penataran Hukum Administrasi Negara, Bandung, 10–22 Agustus 1987 (selanjutnya disebut Moh. Mahfud MD II).

Pasal 1 butir 10 Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan 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".

Di atas telah disebutkan bahwa sengketa Tata Usaha Negara timbul karena dikeluarkannya "keputusan tata usaha negara". Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara secara stipulatif dituangkan dalam Pasal 1 butir 9 Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang berbunyi:

> "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum Perdata".

Dari rumusan Pasal tersebut, persyaratan keputusan Tata Usaha Negara yang dapat menjadi obyek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara meliputi :

1. Penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN;
3. Berisi tindakan hukum TUN;

4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Bersifat konkrit, individual dan final;
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keenam persyaratan tersebut bersifat komulatif, artinya untuk dapat dijadikan obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, keputusan Tata Usaha Negara harus memenuhi keenam persyaratan tersebut.

Dengan demikian kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara minimal mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Yang bersengketa (pihak-pihak) adalah orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
2. Obyek sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara, yakni penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
3. Keputusan yang dijadikan obyek sengketa itu berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara.
4. Keputusan yang dijadikan obyek sengketa itu bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum Perdata.

Yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Ismail Saleh,[336] Peradilan Tata Usaha Negara (di Indonesia) tidak berkompeten mengadili sengketa antara satu badan Tata Usaha Negara dengan Badan Tata Usaha Negara lainnya, sengketa antara Badan Tata Usaha Negara dapat diselesaikan dalam intern Pemerintah sendiri.

Sedangkan istilah Penetapan Tertulis menunjuk pada isi, bukan pada bentuk, sehingga bentuk memo atau nota sekalipun dapat memenuhi syarat tertulis dan dapat di jadikan obyek sengketa asalkan jelas Pejabat atau badan yang mengeluarkannya, maksud dan hal mengenai isi tulisan itu dan jelas kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.[337]

Yang dimaksud dengan Tindakan Hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan Hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Tindakan hukum

---

[336] Ismail Saleh, dalam SF.Marbun dan Mahfud MD., *Op. Cit.*, hlm 186.

[337] Penjelasan terhadap Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, jo Pasal 1 ayat (10) Undang-undang Nomor 51 tahun 2009, tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, antara lain menyebutkan, bahwa istilah Penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini, apabila sudah jelas :

a. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkannya ;
b. Maksud serta mengenai hlm apa isi tulisan itu ;
c. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu harus merupakan tindakan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara, yakni harus bersumber pada satu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Tindakan hukum perdata, seperti jual beli, bukan menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, tetapi menjadi Kompetensi Peradilan Umum.[338]

Besifat kongkrit, artinya obyek yang diputuskan dalam keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan, misalnya izin usaha bagi si B. Besifat individual artinya tidak ditujukan untuk umum, tetapi tentu baik alamat maupun hal yang dituju dan jika yang dituju lebuh dari seorang maka tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu harus disebutkan, misalnya keputusan tentang pembuatan atau pelebaran jalan harus disertai (dilampirkan) nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut sehingga jika nama-nama itu tidak disebutkan, keputusan tersebut tidak menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum, sehingga satu keputusan yang bersifat kongkrit dan individual jika masih memerlukan persetujuan instansi lain (yang lebih tinggi) untuk memberlakukannya belum bersifat final, karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan, dan tidak bisa digugat dan diadili oleh Peradilan

[338] *Ibid* ; lihat pula Ismail Saleh, dalam SF. Marbun dan Mahfud MD., *Op. Cit.*

Tata Usaha Negara.

Di samping itu masih termasuk ke dalam kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara adalah ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak megeluarkan suatu keputusan yang dimohonkan kepadanya, sedangkan hal itu merupakan kewajibannya. Jangka waktu untuk itu ditentukan empat bulan sejak permohonan diterima, jika peraturan perundang-undangan tidak menentukannya. Tetapi apabila jangka waktu untuk itu ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan dasarnya, maka digunakan batas waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasar tersebut.

Indroharto, menyebut ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut sebagai keputusan Negatif dan keputusan Fiktif.[339] Keputusan Negatif adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang seharusnya dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara menurut kewajibannya, tetapi ternyata tidak dikeluarkan, sehingga menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata; Sedangkan keputusan yang Fiktif adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dimohonkan oleh seseorang atau badan hukum perdata kepada

[339] Indoharto I, *Op. Cit.,* hlm 184.

Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, tapi ternyata tidak ditanggapi atau tidak dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan, atau ditanggapi setelah lewat waktu atau setelah melebihi batas waktu empat bulan bagi yang tidak ada ketentuan waktunya sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga dianggap bahwa Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tersebut telah mengeluarkan keputusan penolakan (Keputusan Fiktif).

Persoalan akan jadi agak sulit ketika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menanggapi permohonan akan keputusan Tata Usaha Negara yang dimohonkan tersebut atau mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara setelah lewat waktu yang ditentukan dalam Undang-undang atau setelah lewat waktu empat bulan dalam hal Undang-undang tidak menentukan waktu untuk itu. Bagi yang merasa kepentingannya diakomodir oleh keluarnya keputusan tersebut mungkin tidak akan melakukan reaksi apapun, namun bagi pihak ketiga yang merasa kepentingannya dirugikan dengan keluarnya keputusan tersebut dapat melakukan upaya keberatan dengan alasan adanya keputusan fiktif, yaitu sikap diam atau tidak mengeluarkan keputusan yang dilakukan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara dalam jangka waktu yang telah ditentukan sebagaimana dimaksud di atas, dapat dimaknai sebagai sebuah keputusan fiktif dari badan atau pejabat Tata Usaha Negara.

Sjachran Basah,[340] menyebut kompetensi absolut dengan istilah "Atribusi" atau kewenangan atributif (*absolute competentie atau attribute van rechtsmacht*), yaitu berkaitan dengan pemberian wewenang yang bersifat bulat (absolut) mengenai materinya, dan dapat dibedakan menjadi dua, yatu : Atribusi Horizontal dan Atribusi Vertikal. Atribusi Horizontal adalah wewenang yang bersifat bulat dan melekat dari suatu jenis pengadilan terhadap jenis pengadilan lainnya, yang mempunyai kedudukan sederajat/setingkat ; Sedangkan Vertikal adalah wewenang yang bersifat bulat dan melekat dari suatu jenis pengadilan terhadap jenis pengadilan lainnya, yang secara berjenjang atau hierarkhies mempunyai kedudukan lebih tinggi.

Untuk membedakan antara atribusi horizontal Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan lainnya, harus digunakan tolok ukur tertentu. Dalam kaitan ini, Sjachran Basah,[341] menyampaikan beberapa tolok ukur, antara lain :

a. Tolok ukur Subyek, yaitu pihak-pihak yang berperkara, salah satu pihaknya harus administrasi negara ;
b. Tolok ukur Pangkal sengketa, yaitu ketetapan tertulis sebagai dasar perkara administrasi.

Untuk lebih jelasnya mengenai kedua tolok ukur tersebut, berikut

---

[340]Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 68-69.

[341]*Ibid,* hlm 209.

akan diuraikan satu persatu secara singkat.

a. Tolok Ukur Subyek atau Pihak

Salah satu unsur peradilan Tata Usaha Negara adalah "adanya minimal dua pihak, dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi negara". Walaupun demikian tidak menutup kemungkinan bahwa para pihak yang bersengketa itu kesemuaya administrasi negara.[342]

Kata administrasi berasal dari kata latin *administrare* (yaitu dari kata *ad* dan *ministrare*, berarti *to serve* atau melayani/mengabdi), yang oleh Rochmat Soemitro,[343] diberikan dua arti, yaitu tata usaha dan keseluruhan pemerintah, termasuk Presiden yang juga di dalamnya sudah tersimpul tata usaha.

Sedangkan S. Prajudi Atmosudirdjo,[344] memberilkan arti kepada Administrasi sebagai pengendalian dan pimpinan dari suatu organisasi

---

[342] *Ibid,* hlm 211.

[343] Rochmat Soemitro I, *Op. Cit.,* hlm 5 ; Lihat juga S. Payudi Atmosudirdjo, *Dasar-Dasar Ilmu Administrasi,* Jilid II, (*Administrasi dan Management Umum*), Jakarta, 1979, (selanjutnya disebut S. Payudi Atmosudirdjo IV), hlm 28-31 ; dan *Kesekretarisan dan Administrasi Perkantoran*, Jilid III, Jakarta 1979, (selanjutnya disebut S. Payudi Atmosudirdjo V), hlm 19-21.

[344] S. Prajudi Atmosudirdjo, *Tanggapan Atas Tiga Prasaran*, dalam simposium yang diselenggarakan oleh Badan Kontak Profesi Lampung, *Penegakan Hukum dalam mensukseskan Pembangunan,* Alumni, Bandung, 1977, (selanjutnya disebut S. Payudi Atmosudirdjo VI), hlm 102 ; Bandingkan R.D.H. Koesoemahatmadja, *Peranan Administrasi Dalam Pembangunan*, PT. Eresco, Jakarta, 1979, hlm. 4, yang menyatakan, bahwa Administrasi dalam arti luas, yaitu kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Kegiatan-kegiatan ini meliputi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan. Dalam pengertian luas ini termasud di dalamnya pengertian tata usaha ; H. Amrah Muslimin, *Op. Cit.,* hlm 105, menyatakan bahwa Dengan Istilan Administrasi dimaksud keseluruhan aparatur negara dalam bidang eksekutif, tidak termasuk aparatur negara dalam bidang perundang-undangan dan peradilan.

yang dijalankan dengan pengembangan organisasi, tata usaha, dan management. Oleh karena itu, maka Admistrasi Negara adalah perpaduan dari administrasi dan negara sebagai organisasi, dalam hal ini yang menjalankan aministrator adalah Pemerintah (Presiden), dan administasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan (artinya yang ditetapkan oleh Undang-undang). Dalam konteks ini administrasi negara dijalankan oleh setiap pejabat yang memimpin suatu kesatuan organisasi Administrasi Negara dan atau Administrasi Daerah.

Demikian juga menurut Sjachran Basah,[345] memberikan arti terhadap Administrasi Negara, yakni semua jabatan kenegaraan yang dijabat oleh pejabat di dalam fungsinya sebagai eksekutif.

Dari kedua pendapat di atas, maka pengertian tata usaha hanyalah merupakan salah satu bagian saja dari arti administrasi. Negara sebagai organisasi kewibawaan mempunyai suatu tujuan yang hendak dicapai. Penyampaian ke arah tujuan yang telah ditetapkan itu merupakan kegiatan *overheids functie*, atau administrasi negara yang dijalankan oleh setiap pejabat (*ambtsdrager*). Dari sisi ini pejabat selaku administrasi negara melakukan kegiatan-kegiatan untuk mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan, yang telah ditetapkan dalam ketentuan perundang-undangan, atau negara dalam keadaan bergerak.

Atas dasar itulah dalam sengketa administrasi yang melibatkan

[345]Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 219.

administrasi negara ke dalamnya, menurut Sjahran Basah,[346] adanya jabatan atau gabungan jabatan, yang melakukan tindakan-tindakan dalam fungsinya sebagai pejabat. Dalam perkara administrasi, akan terdapat subyek selaku pihak yang dapat dibedakan secara intern dan ekstern. Secara intern sengketa terjadi antara kedua pihak yang termasuk administrasi negara, sedangkan secara ekstern sengketa terjadi antara administrasi negara dengan rakyat.

1) Sengketa antar administrasi negara (sengketa intern)

Sengketa yang bersifat intern akan menyangkut persoalan kompetensi yang dipersengketakan oleh suatu instansi terhadap instansi lainnya, disebabkan tumpang tindih wewenang yang dapat menimbulkan kekaburan wewenang.[347] Dalam keadaan yang demikian, oleh Sunaryati Hartono,[348] dikonstatir timbul hukum antar wewenang. Hal itu terjadi karena pada umumnya tidak mudah untuk menentukan secara tegas batas-batas wewenang administrasi negara itu. Hal ini berarti tidak mudah untuk menentukan apakah pembuatan suatu ketetapan sungguh-sungguh terletak dalam lingkup wewenang administrasi negara yang bersangkutan.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, sebagai contoh dapat dikemukakan antara lain : dalam satu hal administrasi negara dari satu

---

[346] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm. 213.

[347] *Ibid,* hlm 220.

[348] Sunaryati Hartono, *Beberapa Pikiran Mengenai Suatu Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia,* Bina Cipta, Bandung, 1977, hlm 45.

instansi tertentu mengira bahwa wewenangnya itu lebih luas daripada batas wilayah yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, padahal sebenarnya administrasi negara dari instansi lainlah yang berwenang. Atau administrasi negara dari suatu instansi tertentu mengira bahwa ia berwenang atas materi tertentu yang ditentukan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, padahal sebenarnya administrasi negara dari instansi lainlah yang berwenang.

Apa yang dikemukakan dalam contoh tersebut akan membawa persoalan dan dapat menimbulkan sengketa antar administrasi negara atau perselisihan yang bersifat intern, yang dalam hal ini pengertian intern berarti intern dalam departemen atau antar departemen yang tidak dapat diselesaikan begitu saja.

2) Sengketa antara administrasi negara dengan rakyat (sengketa ekstern)

Dalam melaksanakan fungsinya Administrasi Negara akan selalu berhubungan dengan masyarakat dan tidak jarang dapat menimbulkan konflik antara warga negara dengan masyarakat. Pengertian administrasi negara dalam hal ini tidak hanya administrasi negara di tingkat pusat, melainkan administrasi negara di tingkat Daerah dan Pusat yang ada di Daerah.[349]

Administrasi negara sebagai salah satu pihak dalam sengketa

[349]Lihat asas-asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang merupakan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

disebabkan karena di dalam Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila, administrasi negara mengemban tugas negara di lapangan penyelenggaraan publik service, terutama melaksanakan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual. Hal ini berarti Administrasi Negara harus turut serta secara aktif di semua sektor kehidupan.

Tugas tersebut membawa administrasi kepada suatu konsekwensi khusus, yaitu memerlukan *"pouvoir discretionnaire"* untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri. Hal itu terjadi terutama dalam penyelesaian persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba. Dalam hal demikian administrasi negara terpaksa harus bertindak cepat membuat penyelesaian.

Bertalian dengan hal tersebut di atas, terutama Hukum Administrasi Negara dijadikan landasan kerja bagi administrasi negara, yang mengemban tugas servis publik. Dalam melaksanakan tugasnya secara aktif, Administrasi negara melakukan suatu perbuatan penetapan *(beschikkingshandeling),* yang menghasilkan ketetapan *(beschikking)*.[350]

Dalam rangka itulah, maka tidak jarang terjadi sengketa yang diakibatkan oleh tindakan-tindakan administrasi negara yang berupa penyimpangan-penyimpangan, sehingga melanggar hak dan kewajiban asasi manusia dan mengganggu keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum. Tegasnya penyimpangan-penyimpangan

[350]Amrah Muslimin, *Op. Cit.*, hlm 105-139 ; Benny M. Yunus, *Intisari Hukum Administrasi Negara,* Alumni, Bandung, 1980, hlm 29-31.

itu, merupakan tindakan administrasi negara, yang melawan hukum dan mendatangkan kerugian untuk yang terkena ketetapan, dalam hal ini adalah rakyat atau warga negara.

b. Tolok Ukur Pangkal Sengketa (Ketetapan Tertulis)

Sebagaimana telah disinggung di atas, bahwa administrasi Negara dalam melaksanakan tugasnya melakukan berbagai macam tindakan. Tindakan-tindakan administrasi negara yang menimbulkan sengketa administrasi baik secara intern maupun secara ekstern itu berkaitan erat dengan perbuatan hukum yang dilakukan oleh administrasi negara.

Perbuatan administrasi negara yang menimbulkan sengketa administrasi yang bersifat intern dan ekstern itu bertalian erat dengan salah satu unsur Peradilan administrasi murni,[351] yaitu "adanya hukum terutama di lingkungan hukum administrasi negara yang dapat diterapkan pada suatu persoalan". Hal ini berarti bahwa perkara administrasi itu diselesaikan dengan menerapkan hukum materiil yang merupakan salah satu unsur yang harus ada dalam Peradilan Tata Usaha Negara.

Diterapkannya unsur "adanya hukum terutama di lingkungan hukum administrasi negara yang dapat diterapkan pada suatu persoalan" karena adanya sengketa administrasi yang telah memenuhi unsur kedua, yaitu "sengketa hukum yang konkrit yang pada dasarnya terletak dalam bidang hukum administrasi negara", yang juga harus dimiliki oleh

[351]Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 55.

Peradilan Administrasi Murni.[352]

Sengketa administrasi yang kongkrit di bidang Hukum Administrasi Negara itu merupakan "pangkal sengketa"[353] yang disebabkan adanya perbuatan penetapan administrasi negara yang diberi nama *"beschikking"* atau "ketetapan",[354] atau surat ketetapan,[355] dan ada juga yang menyebutnya dengan penetapan.[356] Yang mengenai pengertian dan macam-macan ketetapan telah penulis uraikan pada Bab sebelumnya.

Selanjutnya ketetapan yang menjadi pangkal sengketa administrasi itu harus merupakan perbuatan administrasi negara, yang dimuat dalam ketetapan yang bersangkutan itu. Hal ini berarti, bahwa didalam ketetapan itu terkandung perbuatan administrasi negara yang bertindak dalam fungsinya berdasarkan Hukum Administrasi Negara[357].

---

[352] Rochmat Soemitro I, *Op. Cit.,* hlm 18.

[353] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 225.

[354] E.Utrecht, *Op. Cit.,* hlm 85-87.

[355] Rochmat Soemitro II, *Op.Cit.,* hlm 19, menyatakan bahwa dalam bahasa Indonesia kami akan mengintroduksikan kata surat ketetapan untuk pengertian *"beschikking",* dan surat keputusan untuk pengertian *"besluit".*

[356] T. Bustomi, *Op. Cit.,* hlm 49 dan hlm 190, yang menyatakan bahwa apa yang disebut beschikking, dikalangan yudikatif dikenal dengan sebutan penetapan ; Lihat juga H. Amrah Muslimin, *Op. Cit.,* hlm 115-116. Pada hlmaman 116 dikatakan, bahwa memaai istilah penetapan adalah tindakan hukum (*rechtshandeling*) pemerintah dalam suatu ihwal yang konkrit berdasarkan kewenangan khusus jabatan.

[357]Rochmat Soemitro III, *Op. cit.,* hlm. 7-8 menyatakan , bahwa: "karena yang menjadi dasar dimungkinkannya Peradilan Administrasi adalah Keputusan Administrasi *(beschiking),* maka keputusan itu dapat ditentang dihadapan badan pengadilan administrasi. Tetapi kalau onrechtmatige overheidsdaad itu terjadi, karena adanya materiele handelingen yang tidak dicantumkan dalam suatu keputusan administrasi, maka onrechtmatige overheidsdaad ini dapat ditentang melalui pengadilan biasa dengan menerapkan Pasal 1365 BW".

Atas dasar hal itu, maka suatu ketetapan dapat ditentang, apabila di dalam ketetapan itu terdapat perbuatan administrasi negara dalam fungsinya melakukan public service, sehingga menimbulkan situasi yang konkrit, individual dan final yang menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena.

Jadi dalam sengketa administrasi yang didasarkan pada pangkal-sengketa itu, pihak yang terkena dan menderita kerugian dapat menuntut administrasi negara, akan tetapi juga sebaliknya administrasi negara pun dapat menuntut pihak yang terkena, apabila yang bersangkutan tidak melaksanakan ketentuan yang termuat dalam surat ketetapan.

Perbuatan-perbuatan administrasi negara dituangkan dalam suatu ketetapan, yang dapat dituntut adalah :[358]

1. perbuatan administrasi negara yang melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*).
2. perbuatan administrasi negara yang menyalah-gunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan
3. perbuatan administrasi negara yang sewenang-wenang (*abus de droit*).

Ketiga perbuatan tersebut sangat sukar untuk dipisah-pisahkan, karena pada hakekatnya merupakan perbuatan yang melawan hukum dan mendatangkan kerugian kepada pihak yang terkena. Namun jika harus

[358] Sjachran Basah I, Op. Cit., hlm 283.

diadakan pembedaan antara satu dengan yang lainnya (bukan pemisahan), maka secara teoritis perbedaan antara ketiga perbuatan administrasi Negara tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Perbuatan administrasi negara yang melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*)[359] adalah perbuatan yang disengaja maupun tidak yang melanggar undang-undang, peraturan-peraturan formal yang berlaku dan juga kepatutan dalam masyarakat, yang seharusnya dipatuhi oleh penguasa yang menimbulkan kerugian bagi yang terkena.
2. Perbuatan administrasi negara yang menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*)[360] adalah perbuatan yang menggunakan

---

[359] Dalam bahasa Indonesia banyak istilah dipergunakan untuk itu, diantaranya :

a. Perbuatan melanggar hukum dari penguasa, (Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum,* Alumni, Bandung, 1973, hlm. 48 ; T. Bustomi, *Op. Cit.,* hlm. 44; Chidir Ali, *Jurisprudensi Indonesia Tentang Perbuatan melanggar Hukum oleh Penguasa (Onrechtmatige overheidsdaad)*, Binacipta, Bandung, 1978 ; Putusan Mhkamah Agung tertanggal 3 Maret 1971 No. 838 K/Sip/1970; putusan Pengadilan Negeri Bandung tertanggal 13 Mei 1976 No. 189/1975/C/Bdg);
b. Perbuatan melanggar hukum dari petugas Negara, (T. Boestomi, *op. cit.,* hlm. 191);
c. Perbuatan melanggar hukum dari pemerintah" (Sudargo Gautama : *op.cit.* hlm. 51); putusan M.A. tertanggal 16 Oktober 1952 no. 66 K/Sip/1952;
d. Perbuatan melanggar hukum oleh penguasa" (Chidir Ali, *Op. Cit.;* M.A. Moegni Djojodirdjo : "*Perbuatan Melawan Hukum*", Pradnya Paramita, Jakarta, 1979, hlm. 184, dan pada hlm. 189 menyatakan; perbuatan hukum penguasa tersebut pada hakekatnya adalah mengenai tindak tanduk yang dilakukan oleh kekuasaan eksekutip, mengenai perbuatan-perbuatan dari pada alat perlengkapan Negara, yang lazimnya disebut dengan nama administrasi".

[360] Dalam bahasa Indonesia banyak istilah dipergunakan untuk itu, diantaranya : Perbuatan yang melampoi batas-batas wewenangnya (Rochmat Soemitro III, *Op. Cit.,* hlm. 18) ; Penyalah gunaan wewenang oleh penguasa, (Kuntjoro Purbopranoto, *Peradilan administrasi,* Kertas Kerja dalam lokakarya Hubungan Mahkamah Agung dengan Badan-badan Peradilan Tata Usaha Negara, diselenggarakan di Surakarta, tanggal 28-30 September 1978, (Selanjutnya disebut Kuntjoro Purbopranoto II), hlm 4.

wewenang untuk mencapai kepentingan umum yang lain daripada kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan, yang menjadi dasar kewenangannya itu dan merugikan pihak yang terkena atau perbuatan untuk kepentingan diri sendiri atau untuk kepentingan orang lain atau golongan lain.

3. Perbuatan administrasi negara yang sewenang-wenang (*abus dedroit*) adalah perbuatan yang berada di luar lingkungan ketentuan perundan-undangan. [361]

Perbuatan administrasi negara yang melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) timbul, karena administrasi negara mengemban dua tugas kewajiban, yaitu dilapangan hukum publik dan hukum perdata. Hal ini berarti, bahwa administrasi negara dapat bertindak dalam fungsinya sebagai penguasa dan bertindak tidak dalam fungsinya. Bilamana administrasi negara bertindak dilapangan hukum perdata, maka administrasi negara bertindak "tidak dalam fungsinya" sebagaimana halnya orang biasa (*partikelir*), sehingga perbuatannya itu dipertanggungjawabkan diantaranya berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata[362].

Hoge Raad dalam putusannya tertanggal 20 November 1924 yang

---

[361] Kuntjoro Purbopranoto II, *Op. Cit.,* menyebutnya dengan kesesatan hukum dari pihak pemerintah, yang merugikan penduduk.

[362] M.A. Moegni Djojodirdjo, *Op. Cit.*, hlm. 184.

terkenal dengan sebutan "*Osterman Arrest*"[363]. Atau sering dinamakan dengan November Revolutie[364].

Atas dasar putusan tersebut, maka perbuatan melawan hukum, bukanlah hanya merupakan perbuatan atau perbuatan mengabaikan, yang melanggar hak orang lain, namun juga adalah merupakan perbuatan atau perbuatan mengabaikan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku dan bahwa orang yang melanggar peraturan undang-undang telah melakukan perbuatan melawan hukum, tanpa mempersoalkan apakah peraturan tersebut bersifat keperdataan ataukah bersifat hukum publik[365].

Namun dalam perkembangannya, Putusan itu ternyata dianggap begitu luas, sehingga dilakukan beberapa pembatasan terhadap perumusan tersebut tanpa meninggalkan asas bahwa administrasi negara bertanggung jawab atas publiek rechtlijke onrechtmatige daden dan hakim tidak diperkenankan menguji atau tidak boleh mempertimbangkan beleid pemerintah. Prinsip bahwa hakim tidak boleh menguji (mempertimbangkan) beleid pemerintah sampai saat ini masih tetap dipegang teguh baik di negara Belanda maupun di Indonesia.[366]

---

[363] *Ibid,* hlm. 195-196 ; cetakan ketiga, hlm. 81-82; Oemar Seno Adji, *Op. Cit.,* hlm. 15 dan hlm. 17-18; Sudargo Gautama, *Op. Cit.,* hlm. 55-56.

[364] Lihat Oemar Seno Adji, *Op. Cit.,* hlm. 15.

[365] M.A. Moegno Djojodirdjo, *Op. Cit.*, hlm. 195-196.

[366]Lihat Putusan Mahkamah Agung Nomor : 838 K/Sip/1970 tanggal 3 Maret 1971, Suarat Edaran Mahkamah Agung Nomor : MA/Pemb/0159/77 tertanggal 25 Pebruari 1977 pada nomor 2 menyatakan, bahwa Pandangan Mahkamah Agung dalam

Dalam konteks itu Oemar Seno Adji,[367] mengatakan bahwa inti dari pada perbuatan melanggar hukum oleh penguasa adalah :

1. Harus diukur dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan formal yang berlaku ;
2. Harus diukur dengan kepatutan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhi oleh penguasa;
3. Penilaian tentang faktor sosial ekonomi (dari penyewa dan pemilik) adalah lengkap wewenang Kepala daerah sebagai penguasa yang tidak termasuk kompetensi Pengadilan untuk menilainya, kecuali jika wewenang tersebut dilakukan dengan melanggar undang-undang dan peraturan-peraturan atau melewati batas-batas kepatutan dalam masyarakat yang harus diperhatikan oleh penguasa.

Sedangkan perbuatan Administrasi Negara yang menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) adalah perbuatan yang menggunakan wewenang untuk mencapai kepentingan umum yang lain daripada kepentingan umum yang dimaksudkan oleh peraturan yang menjadi dasar kewenangannya itu,[368] dan merugikan pihak yang terkena atau perbuatan untuk kepentingan diri sendiri atau untuk kepentingan orang lain atau golongan lain.

Memang sulit untuk membantah suatu perbuatan administrasi negara yang merupakan *detournement de pouvoir*, karena hal itu perlu dibuktikan. Sedangkan apabila diperhatikan dan diamati sering ternyata bahwa perbuatan administrasi negara itu lebih berupa suatu *beleid* yang

---

putusan, ialah bahwa Perbuatan Kebijaksaan penguasa tidak termasuk kompetensi Peradilan untuk menilainya sesuai dengan Yurisprudensi dan Ilmu Hukum.

[367]Oemar Seno Adji, *Op. Cit.,* hlm 14.

[368]Lihat Sjachran Basah I, hlm 245 ; Lihat pula Oemar Seno Adji, *Op. Cit.,* hlm 53.

didasarkan atas kebijaksanaan pemerintah daripada suatu perbuatan hukum yang sungguh-sungguh, disebabkan adanya *fries Ermessen* yang pada dasarnya mengizinkan untuk mengutamakan *doelmatigheid*. Atas dasar hal tersebut sering terjadi suatu *detournement de pouvoir* sebagai akibat dari suatu *Fries Ermessen* yang disalah gunakan.

Walaupun demikian, perbuatan Administrasi Negara tersebut dapat ditentang bilamana bertentangan dengan hukum dan kepentingan umum,[369] meskipun batas antara bertentangan dengan hukum dan bertentangan dengan kepentingan umum tidak terang, demikian juga apakah yang dimaksudkan dengan kepentingan umum selalu menimbulkan permasalahan.[370]

Adapun untuk perbuatan Administrasi Negara yang sewenang-wenang (*abus de droit*), dikenal dengan sebutan *daad van willekeur*.[371] Apabila dibandingkan, perbuatan Administrasi Negara yang menyalah gunakan wewenang dengan perbuatan yang sewenang-wenang, dapat dikatakan, bahwa pada yang disebut pertama inti pokoknya masih terletak di dalam lingkungan ketentuan perundang-undangan, sedangkan yang

---

[369] E. Utrecht, *Op. Cit.,* hlm 129, menyatakan, bahwa membantah suatu detournement de pouvoir, sebagai suatu perbuatan yang bertentangan dengan kepentingan umum itu pada hakekatnya suatu perbuatan yang menambah hukum (daad van rechtsvormings) terutama yang ditambah adalah hukum tata Negara, sedangkan membantah suatu detournement de pouvoir sebagai suatu perbuatan yang bertentangan dengan Undang-undang itu belum tentulah suatu tindakan yang menambahkan hukum, melainkan lebih berupa suatu perbuatan menjalankan hukum yang telah ada.

[370] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 246.

[371] A.J. Mainake, dalam *Ibid,* hlm 248.

disebut kedua terletak di luar itu.[372] Perbuatan yang sewenang-wenang berarti, bahwa perbuatan Administrasi Negara berada di luar lingkungan ketentuan perundang-undangan, jadi merupakan suatu pelanggaran ketentuan perundang-undangan.

Walaupun demikian, sjachran Basah,[373] tetap berpendapat, bahwa "*onrechtmatige overheidsdaad*", *detournement de pouvoir*, dan *abus de droit*, itu pada hakekatnya tidak dapat dipisah-pisahkan dan merupakan perbuatan administrasi negara yang melawan hukum, yang menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena. Perbuatan tersebut terjadi karena ketetapan tertulis yang merugikan itu memuat tindakan administrasi negara dalam rangka menjalankan tugas kewajibannya yang ditentang di hadapan Pengadilan Administrasi Negara.

Dalam Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara juga telah diatur mengenai perbuatan administrasi Negara atau Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat, yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan

---

[372]Oemar Seno Adji, *Op. Cit.,* hlm 53, menyatakan bahwa Willekeur pernah dirumuskan, yaitu Willekeur is een vorm van misbruik van bijzondere bevogheih door dat degene aan wie de bevoegheid toekoms, instrijd met het voorschrift waarop de bevoegheid rust, daar van een gebruik maakt, waartoe hij bij redelijke afweging van de naar de strekking van dat woorshrift in aanmerking komende belangen niet had kunnen komen.

[373] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 257.

yang baik.[374]

Yang dimaksud dengan "asas-asas umum pemerintahan yang baik" adalah meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan Negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan asas akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.[375]

Selain itu, sebagaimana telah disinggung di atas pada pembagian atribusi, selain Atribusi Horizontal juga ada Atribusi Vertikal, yaitu wewenang yang bersifat bulat dan melekat dari satu jenis Pengadilan terhadap jenis pengadilan lainnya, yang secara berjenjang mempunyai kedudukan lebih tinggi. Hal itu berhubungan dengan adanya tuntutan keadilan dalam perkara administrasi dari justiciabelen. Keadaan tersebut menimbulkan kebutuhan akan keadilan dalam perkara administrasi yang lebih mendekati kesempurnaan, yang dapat dipenuhi oleh tolok ukur vertical Pengadilan Administrasi, yaitu kemampuan memberikan putusan

---

[374] Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan : Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik."

[375] Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

yang mengandung keadilan yang mendekati kesempurnaan. Hal itu dapat dicapai dengan pemeriksaan perkara administrasi bertingkat yang sesuai dengan jenjang piramidal peradilan umum berdasarkan sistem kesatuan peradilan dengan Mahkamah Agung sebagai puncaknya.[376]

Akibat dari adanya susunan piramidal peradilan, ialah terbukanya pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara, yang didasarkan pada kedudukan dan fungsi peradilan secara hirarkhis dalam susunan pengadilan bertingkat.

Hal ini berarti, tersedia dan terbukanya upaya hukum yang dapat digunakan oleh para pihak atau salah satu pihak untuk mendapatkan keadilan yang lebih mendekati kesempurnaan. Upaya hukum itu dapat berupa banding, kasasi dan peninjauan kembali atas putusan pengadilan yang masih dianggap belum mencerminkan rasa keadilan oleh salah satu atau para pihak untuk diperiksa dan diadili kembali oleh Hakim Tata Usaha Negara baik di tingkat banding, kasasi maupun peninjauan kembali.

Menurut Sjachran Basah,[377] susunan piramidal dalam peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana tersebut diatas diperlukan, karena pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

---

[376] Lihat ketentuan Pasal 131 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan : Terhadap putusan tingkat terakhir Pengadilan dapat dimohonkan pemeriksaan kasasi kepada Mahkamah Agung.

[377] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 261.

a. untuk dapat memuaskan para pihak yang berperkara dalam mencari keadilan, maka harus diberi wewenang seluas-luasnya untuk dapan mengajukan perkaranya;
b. bertalian dengan butir 1 diatas, perlu adanya upaya hukum yang biasa dan luar biasa;
c. dengan menggunakan upaya hukum tersebut, maka perkara administrasi oleh Hakim Tinggi dan Hakim Agung, yang mempunyai pengalaman dan pandangan yang lebih luas yng akan mampu memberikan keputusan yang memenuhi memenuhi syarat-syarat keadilan.

Atas dasar hal itu, maka atribusi vertikal Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dibedakan antara Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dengan Mahkamah Agung. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara adalah merupakan lembaga banding atas perkara Tata Usaha Negara setelah diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.[378]

Istilah banding sering juga disebut dengan sebutan "ulangan pemeriksaan", atau dalam bahasa asing *"appel"* yang berasal dari bahasa Latin *"apellare"*[379] *"beroep"* atau *"hoger beroep"*[380].

R. Subekti dan R. Tjitrosoedibio[381] menyatakan, bahwa banding merupakan pemeriksaan dalam instansi (tingkat) kedua oleh sebuah pengadilan atasan yang mengulangi seluruh pemeriksaan, baik yang

[378] Lihat ketentuan Pasal 122 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan : Terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dimintakan pemeriksaan banding oleh penggugat atau tergugat kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

[379] S.J. Fockema Andreae dan Van. Der Tas, dalam Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm 262.

[380] *Ibid.*

[381] R. Subekti dan R. Tjitrosoedibio, *Op. Cit.,* hlm. 13. Lihat juga R. Subekti, *Op. Cit.,* hlm. 149-150; Sudikno Mertokusumo IV, *Op. Cit.,* hlm. 167-170.

mengenai fakta-faktanya maupun penerapan hukum atau undang-undang.

Perkataan "ulangan" menunjukkan diulanginya semua pemeriksaan, baik yang mengenai duduknya perkara (fakta) maupun hukumnya dan merupakan pemeriksaan tingkat kedua judex facti. Sehingga segala hal mengenai fakta, yang telah ditetapkan sebagai benar oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dirubah dan diputuskan sendiri oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

4.1.3. Pembatasan-Pembatasan

Di samping terdapat pembatasan kompetensi relatif dan kompetensi absolute, masih terdapat adanya beberapa pembatasan lainnya terhadap kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Meskipun suatu keputusan Tata Usaha Negara telah memenuhi unsur dan atau ciri sebagaimana tersebut di dalam Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, namun tidak semua Keputusan Tata Usaha Negara bisa dijadikan obyek sengketa di depan Pengadilan Tata Usaha Negara, sebab ada beberapa jenis keputusan Tata Usaha Negara yang memenuhi syarat-syarat tersebut tetapi tidak termasuk keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 9, sehingga tidak bisa dijadikan obyek sengketa Tata Usaha Negara. Ada pengecualian-pengecualian atau pembatasan-pembatasan yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha

Negara yang diatur di dalam Pasal, 2, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 142 dan Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 5 tahun 1986, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 tahun 2004, tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Sjachran Basah[382] mengelompokkan pembatasan-pembatasan itu menjadi dua golongan yaitu pembatasan langsung dan pembatasan tidak langsung. Namun Mahfud MD,[383] menambahkan satu jenis pembatasan lagi yakni pembatasan langsung yang bersifat sementara (*eimnalig*).

1. Pembatasan langsung adalah pembatasan yang tidak memungkinkan sama sekali bagi Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan memutuskan suatu sengketa Tata Usaha Negara. Pembatasan langsung ini terdapat di dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Pasal 49 serta penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

---

[382] Sjachran Basah, *Beberapa hal Tentang Hukum Acara Administrasi;* bahan Penataran Peradilan Tata Usaha Negara, Bandung, 1987, (selanjutnya disebut Sjachran Basah IV), hlmaman 15 – 17.

[383] Moh Mahfud MD II, *Op. Cit*.

a. Menurut Pasal 2 Undang-undang Nomor 9 tahun 2004, tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara, adalah :

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;
7) Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

b. Menurut Pasal 49 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan Tata Usaha yang disengketakan itu dikeluarkan :

1) Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2) Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c. Menurut Penjelasan Umum (angka 1) Undang-undang Nomor 5

tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sengketa Tata Usaha Negara di lingkungan Angkatan Bersenjata dan dalam soal-soal Militer yang menurut ketentuan Undang-undang Nomor 16 tahun 1953 dan Undang-undang Nomor 19 tahun 1958 diperiksa, diputus dan diselesaikan oleh Pengadilan Tata Usaha Militer.

2. Pembatasan tidak langsung adalah pembatasan atau kompetensi absolut yang masih membuka kemungkinan bagi Pengadilan Tata Usaha Negara tingkat banding (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) untuk memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara, dengan ketentuan bahwa seluruh upaya administratif yang tersedia untuk itu telah ditempuh. Pembatasan tidak langsung ini terdapat di dalam Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang selengkapnya dirumuskan sebagai berikut :

   1. Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.
   2. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Berdasarkan pembatasan tidak langsung ini jika upaya administratif (*administratieve beroep*)[384] yang tersedia telah ditempuh

[384] Administratief beroep yaitu penyelesaian secara internal melalui dministrasi Negara itu sendiri. Menurut sistem Administratief beroep, yang memutus suatu perkara

dan ternyata pihak penggugat masih merasa dirugikan, maka gugatan dapat diajukan langsung ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Ketentuan yang demikian itu terdapat di dalam Pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang berbunyi : "Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud Pasal 48". Namun berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tanggal 9 Juli 1991, dinyatakan bahwa apabila upaya administratif yang tersedia hanya berupa "keberatan", maka gugatan dapat langsung diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dan bukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

3. Pembatasan langsung yang bersifat sementara ini bersifat langsung dan tidak ada kemungkinan sama sekali bagi Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadilinya, tetapi hanya berlaku sementara dan satu kali (*einmalig*).[385]

Pembatasan langsung yang bersifat sementara bagi kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara ini berlaku bagi sengketa Tata

---

atau sengketa yang timbul dalam bidang administrasi adalah instansi yang secara hierarkis lebih tinggi atau instansi lain di luar instansi yang telah memberikan keputusan pertama itu.

[385] S.F. Marbun I, *Op. Cit.*, hlm 223 ; lihat juga Moh Mahfud MD, *Op. Cit.* ; Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Republik Indonesia bidang Tata Usaha Negara, No. MK./Kumdi/013/1991, tanggal 22 Januari 1991, tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan Peralihan Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Usaha Negara yang sedang diadili oleh Peradilan Umum pada saat terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 142 ayat (1) secara langsung mengatur masalah ini dan menentukan bahwa "Sengketa Tata Usaha Negara yang pada saat terbentuknya pengadilan menurut Undang-undang ini belum diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum tetap diperiksa dan diputus oleh Pengadilan lingkungan Peradilan Umum".

Dengan demikian kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara terbatas pada tindakan Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara seperti ditentukan pada Pasal 1 angka 9 dengan pembatasan-pembatasan tertentu (Pasal 2, 48, 49, 142 dan Penjelasan Umum). Tindakan-tindakan Tata Usaha Negara selain yang disebutkan dalam kompetensinya itu menjadi kompetensi peradilan lain. Tindakan dalam lapangan perdata atau tindakan pemerintah yang melanggar hukum (*onrechtmatige*) misalnya menjadi kompetensi Peradilan Umum.

4.1.4. Antisipasi Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara

Dengan adanya pembatasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara tersebut menunjukkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia merupakan peradilan khusus. Berkenaan dengan hal itu,

Philipus M. Hadjon mengatakan :[386]

> Kalau kita bertitik tolak dari ketentuan Pasal 10 Undang-undang Nomor 14 tahu 1970 sayogianya Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 merupakan suatu system umum Peradilan Tata Usaha Negara. Namun dengan berdasarkan rumusan kompetensi absolute Peradilan Tata Usaha Negara (vide Pasal 1 angka 4) kiranya Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 hanyalah suatu Peradilan Tata Usaha Negara khusus. Dengan pembatasan kompetensi absolute Peradilan Tata Usaha Negara hanya menyangkut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berarti masih ada sengketa-sengketa Tata Usaha Negara lainnya yang tidak terjangkau oleh Peradilan Tata Usaha Negara.

Pembatasan obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara yang hanya mengenai tindakan pemerintah atau pejabat Tata Usaha Negara yang tertuang dalam bentuk keputusan (*beschikking*) ini dan tidak mengakomodir sengketa intern dalam banyak hal menyimpan masalah. Hakim menjadi terbatas dalam menilai tindakan pemerintah, banyak perbuatan pemerintahan yang merugikan warga negara lolos dari proses hukum formal, dan sengketa antar Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak menemukan jalur penyelesaian hukumnya. Pada sasaran yang lebih tinggi, upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa menjadi terbengkalai.

Di samping itu pembatasan obyek sengketa ini juga menyebabkan kurang maksimalnya kontrol lembaga peradilan terhadap perbuatan hukum pemerintahan. Atas dasar itu Paulus E. Lotulung,[387] menganggap

[386] Philipus M. Hadjon II, *Op. Cit.*, hlm 316.
[387] Lihat Varia Peradilan, Nomor 186 Tahun 2001, hlm 132-134.

perlu melakukan revisi kembali terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan tata Usaha Negara, walaupun saat ini telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diubah lagi dengan Undang-undang nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, agar pengaturan mengenai obyek gugatan dilakukan perubahan, tidak hanya mengenai tindakan-tindakan hukum Tata Usaha Negara saja, tetapi lebih luas lagi, yaitu tindakan-tindakan hukum publik. Selain itu pencarian keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara tidak hanya terbatas pada orang atau Badan hukum perdata saja, akan tetapi termasuk juga badan atau pejabat Tata Usaha Negara.

Paulus E. Lotulung,[388] juga mengemukakan beberapa problematika yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 baik mengenai hukum materiilnya maupun hukum acaranya. Problematika yang berkenaan dengan hukum materiil di antaranya tentang pengertian "Pejabat Tata Usaha Negara", apakah termasuk pula badan swasta yang menjalankan pelayanan umum dalam bidang pemerintahan, apakah termasuk pula Ketua Pengadilan Negeri atau Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia.

[388] Paulus Efendie Lotulung II, *Op. Cit.,* hlm 7.

Ketika Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diubah dengan Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, apa yang diusulkan Paulus terutama tentang perluasan obyek sengketa yang mencakup tindakan-tindakan hukum publik, ternyata tidak mendapatkan respon. Terbukti dalam Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak mengakomodir apa yang diusulkan Paulus tersebut. Selain itu untuk sengketa intern sama sekali tidak dikemukakan, apalagi diakomodir. Demikian pula halnya ketika perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara ini dilakukan dan diubah dengan Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 Tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, apa yang diusulkan Paulus terutama tentang perluasan obyek sengketa yang mencakup tindakan-tindakan hukum publik, ternyata tidak mendapatkan respon, termasuk juga tentang sengketa intern sama sekali tidak diakomodir. Boleh jadi tidak diakomodirnya usulan tersebut karena belum ada kemauan politik dari pembuat Undang-undang atau mungkin untuk usulan tersebut diperlukan penelitian terlebih dahulu dengan seksama. Sudah dapat diperkirakan bahwa jika usulan perluasan obyek sengketa dan sengketa intern itu

diterima, maka asas-asas, struktur, dan prosedur beracara dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara memerlukan perubahan dan penyesuaian. Hal ini jelas akan membutuhkan waktu yang panjang dan penelitian yang seksama, di samping kemauan politik dari pembuat Undang-undang.

Apa yang diusulkan Paulus E Lotulung, juga diungkapkan oleh Victor Yaved Neno,[389] dengan mengatakan, bahwa seharusnya yang menjadi kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara, selain yang diatur dalam pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juga perlu ditambah dengan semua sengketa tentang perbuatan pemerintah, baik yang bersegi satu maupun bersegi dua, kecuali yang bersifat regeling. Hal ini dapat dipahami, karena semua perbuatan pemerintah adalah perbuatan hukum publik, baik yang bersegi dua *(tweezijdige pubriekrectetijke handeling)* maupun yang bersegi satu *(eenzidige pubtiekrectetijke handeling)*.[390] Perbuatan hukum yang bersegi dua adalah perjanjian menurut hukum publik[391] atau sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 butir a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata. Sedangkan perbuatan hukum yang bersegi satu adalah

---

[389] Victor Yaved Neno, *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm 90-91.

[390] E. Utrecht, *Op. Cit.,* hlm. 65.

[391] *Ibid.,* hlm. 67.

perbuatan yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa yang diberi nama beschikking.[392]

Hal senada juga disampaikan oleh Irfan Fachrudin,[393] dengan mengatakan, bahwa perjanjian antara pemerintah dan warga masyarakat yang secara sepintas dapat dikatakan sebagai tindakan menurut hukum privat, namun sarat dengan kandungan tindakan hukum publik. Oleh karena itu, sengketa yang terjadi mengenai perjanjian itu perlu dipertimbangkan untuk diuji menurut konstruksi hukum public, atau dimasukkan ke dalam kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara.

Kerasnya keinginan untuk melakukan perluasan terhadap kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dapat dipahami, mengingat banyaknya perbuatan atau tindakan pemerintahan yang dapat menimbulkan kerugian bagi warga negara tidak dapat dicarikan solusi hukumnya, karena terbatasnya kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, apalagi sengketa tenaga kerja dan sengketa pajak tidak lagi menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.[394]

---

[392] Irfan Fachruddin, *Konsekwensi pengawasan peradiran Administrasi Terhadap Tindakan pemerintah,* Universitas Padjadjaran, Bandung, 2003, hlm 78.

[393] *Ibid.,* hlm 78.

[394] H. Ujang Abdullah, menyebutnya sebagai "Pembatasan karena lahirnya Peraturan Perundang-undangan yang baru", termasuk di dalamnya sengketa perburuhan, sengketa Pajak, dan sengketa mengenai hasil pemilu, (H. Ujang Abdullah, *Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia,* Makalah, Disampaikan pada Diklat Calon Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, angkatan XIX. Hotel Purnama, Batu-Malang. 27 Nopember 2006).

Keinginan akan perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara tersebut akan semakin relevan, jika dilihat dari sisi alasan atau justifikasi filosofis, sosiologis dan yuridis. Ketiga alasan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Justifikasi Filosofis

Pandangan hidup bangsa Indonesia syarat dengan nilai etika dan moral. Nilai-nilai inilah yang dijadikan pegangan, cita-cita, dan pandangan bagi bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-cita bangsa. Nilai-nilai yang sangat syarat dengan kandungan filosofis di dalamnya terkandung nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik.[395] Nilai kebenaran dan keadilan merupakan harapan dari setiap pencari keadilan. Hakikat dari hukum adalah membawa aturan yang adil dalam masyarakat *(rapport du droit, inbreng van recht)*.[396] Suatu tata hukum harus dibentuk dengan tujuan keadilan. oleh sebab itu, pembentukan suatu tata hukum berpedoman pada prinsip-prinsip umum tertentu, yaitu prinsip-prinsip yang menyangkut kepentingan umum suatu bangsa. Prinsip-prinsip yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut diambil dari keyakinan-keyakinan yang hidup dalam masyarakat tentang suatu kehidupan yang adil dan baik.[397]

---

[395] H. Rosidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia,* Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 43.

[396] Theo Huijbers, *Fitsafat Hukum,* Kanisius, Yogyakarta, 1995,,hlm 77.

[397] *Ibid.,* hlm 69.

Menurut S.F. Marbun dan Moh. Mahfud M.D., jika dilihat dari sudut pandang filsafat, ada dua masalah penting yang dapat menjadi sumber hukum, yaitu:[398]

a. Ukuran untuk menentukan bahwa sesuatu itu bersifat adil, Karena hukum itu dimaksudkan, antara lain untuk menciptakan keadilan, maka hal-hal yang secara filosofis dianggap adil dijadikan sumber hukun materiil.
b. Faktor-faktor yang mendorong seseorang mau tunduk pada hukum. Hukum itu diciptakan agar ditaati, oleh sebab itu semua faktor yang dapat mendorong seseorang taat pada hukum harus diperhatikan dalam pembuatan aturan hukum Positif.

Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan tata Usaha Negara, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan tata Usaha Negara dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, merupakan harapan masyarakat pencari keadilan agar mendapat perlindungan dan keadilan sesuai dengan tujuan hukum yang berdasarkan cita hukum Pancasila secara cepat dan biaya ringan.

Sejalan dengan itu, menurut Mochtar Kusumaatmadja,[399] tujuan hukum berdasarkan cita hukum Pancasila adalah:

---

[398] S.F. Marbun dan Moh. Mahfud M.D., *Op. Cit.,* hlm 23.

[399] Mochtar Kusumaatmadja, dalam Bernard Arief sidharta, *Refleksi tentang struktur Ilmu Hukum sebuah Penetitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Hukum Nasional Indonesia,* Mandar Maju, bandung, 2000, hlm. 190.

Memberikan pengayoman kepada manusia, yakni melindungi manusia secara pasif (negatif) dengan mencegah tindakan sewenang-wenang, dan secara aktif (positif) dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi yang memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung wajar sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh.

Dalam konteks itu, Bernard Arief sidharta,[400] juga menyatakan, bahwa cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta, dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum yang pada intinya terdiri atas tiga unsur, yaitu keadilan, kehasilgunaan (*doelmatigheid*), dan kepastian hukum. Dalam dinamika kehidupan kemasyarakatan, cita hukum itu akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani *(guiding principle)* norma kritik kaidah evaluasi, dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan, dan penerapan hukum) dan perilaku hukum.

Bertolak dari pandangan tersebut, pembatasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara yang hanya terbatas pada perbuatan Tata Usaha Negara yang berupa Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), tentu akan dapat menghambat terwujudnya cita hukum Pancasila, dan dapat menghambat para pencari keadilan untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum. Oleh karena itu, sangat beralasan untuk dilakukannya perluasan terhadap kompetensi absolut peradilan Tata Usaha Negara.

---

[400] *Ibid.*, hlm. 181.

b. Justifikasi Sosiologis

Kajian sosiologis adalah kajian yang memandang hukum sebagai kenyataan yang mencakup kenyataan sosial, kenyataan kultur, dan lain sebagainya, secara sosiologis mengkaji penerapan hukum (*law in Action*). Dengan demikian, maka kajian sosiologis dunianya adalah *das sein* (kenyataan).[401] Bila dikaitkan dengan kenyataan sosial yang ada, kompetensi absolut peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ternyata masih sangat sempit sehingga dapat mempengaruhi keberadaan Indonesia sebagai negara hukum, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Juga dapat berpengaruh terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat, khususnya para pencari keadilan untuk menyelesaikan berbagai sengketa Tata Usaha Negara.

Hukum sebagai sesuatu yang tidak otonom sifatnya mempunyai hubungan pengaruh-mempengaruhi secara timbal balik dengan sektor-

---

[401]Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum,* yarsif Watampone, Jakarta, 1998, (selanjutnya disebut Achmad Ali I), hlm. 4-5.

sektor non hukum termasuk sektor ekonomi.[402] Kenyataan yang hidup dalam masyarakat selalu berubah sesuai dengan zamannya. Atau dengan kata lain, mampukah hukum positif diterima oleh anggota masyarakat di tengah perubahan pola pikir dan pola tindak dari masyarakat itu sendiri yang setiap waktu selalu berubah.[403]

Jika dilihat dari sudut pandang sosiologis, yang dimaksud dengan sumber hukum adalah faktor-faktor dalam masyarakat yang ikut menentukan isi hukum positif, faktor-faktor tersebut meliputi pandangan ekonomis, agamis, dan psikologis.[404] Oleh karena masyarakat sangat berperan dalam menentukan isi hukum positif, maka segala sesuatu yang dilakukan tentu diikhtiarkan untuk mewujudkan kepastian hukum dan keadilan. sejalan dengan hal tersebut, segala perubahan dalam hukum normatif tentu diarahkan juga untuk mewujudkan cita hukum. Adanya kenyataan ini merupakan justifikasi sosiologis untuk memperluas kompetensi absolut peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang kemudian telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun

---

[402] Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum suatu Kajian Firosoris dan sosiorogis,* Gunung Agung, Jakarta, 2002, (selanjutnya disebut Achmad Ali II), hlm, 70.

[403] Waliyadi, *Pengantar llmu Hukum dalam Perspektif Hukum positif,* Djambatan, Jakarta, 2001, hlm. 105.

[404] S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Op. Cit.,* hlm. 22.

1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, karena pembatasan kompetensi absolut Peradilan Tata usaha Negara sangat menghambat masyarakat pencari keadilan, khususnya untuk menyelesaikan berbagai sengketa Tata Usaha Negara yang masih ditangani Peradilan Umum.

c. Justifikasi Yuridis

Landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid, competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak.[405] Jika ditinjau dari perubahan pertama Pasal 5 dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945, Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki legalitas untuk memprakarsai, membentuk, dan memperbaharui Hukum Nasional, khususnya dalam hal produk hukum yang dibuat itu, berbentuk undang-undang.[406] Hal ini merupakan landasan yuridis formal[407] atau *law in books* yang dunianya adalah das sollen (apa yang seharusnya).[408] Dengan demikian, dapat

---

[405] H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Op. Cit.,* hlm. 44.

[406] Jimly Asshiddiqie, *Agenda pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi,* Balai Pustaka, Jakarta, 1998, hlm. 65.

[407] H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Op. Cit.*

[408] Achmad Ali I, *Op. Cit.,* hlm. 3.

disimpulkan bahwa secara yuridis, Presiden memiliki legalitas untuk mengusulkan kepada Dewan Perwakilan rakyat (DPR) agar kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dapat diperluas, yaitu dengan melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, serta Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sesuai dengan asas *contrarius actus,* yaitu sebuah undang-undang hanya dapat diubah dengan undang-undang. Tujuannya adalah untuk menjamin tegaknya negara hukum.[409]

Pentingnya melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, serta Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, selain memperluas kompetensi absolut peradilan Tata Usaha Negara, juga menegakkan negara hukum.

---

[409] I Made Pasek Diantha, Batas Kebebasan Kekuasaan Kehakiman,Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2000, hlm. 307.

4.2. Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara hanya terbatas pada Keputusan Tata Usaha Negara, yang didefinisikan sebagai 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.

Disamping itu masih termasuk ke dalam kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara adalah ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan suatu keputusan yang dimohonkan kepadanya, sedangkan hal itu merupakan kewajibannya. Jangka waktu untuk itu ditentukan empat bulan sejak permohonan diterima, jika peraturan perundang-undangan tidak menentukannya. Tetapi apabila jangka waktu untuk itu ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan dasarnya, maka digunakan batas waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasar tersebut.

Jika kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-

undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, serta Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka ada dua hal penting yang menjadi titik tekan dalam pembahasan ini, yaitu mengenai obyek sengketa dan subyek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menjadi obyek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara terbatas hanya pada Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*). Sedangkan subyek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara adalah Orang atau Badan hukum Perdata berlawanan dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Hal ini telah diatur secara tegas dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pada Pasal 1

angka 9 menyatakan :

> Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Selanjutnya mengenai pengertian Sengketa Tata Usaha Negara juga telah ditegaskan dalam 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 yang menyatakan bahwa :

> 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.

Dengan demikian, maka jelaslah, bahwa mengenai obyek dan subyek sengketa Tata Usaha Negara telah ditentukan secara limitatif, yaitu Keputusan Tata Usaha Negara dan yang digugat oleh Orang atau Badan Hukum Perdata berlawanan dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Namun setelah berlakunya Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka obyek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara menjadi lebih berkembang, demikian pula subyek sengketanya. Hal ini sekaligus dapat menjadi jawaban terhadap keinginan

banyak masyarakat pencari keadilan untuk lebih memperluas kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara, termasuk pihak-pihak yang bersengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, yang oleh Paulus E Lotulung, disebut sengketa intern antar Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Oleh karena itu berikut ini akan dibahas satu persatu mengenai obyek dan subyek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara setelah berlakunya Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

4.2.1. Obyek Sengketa Tata Usaha Negara

Sebagai konsekwensi diberlakukannya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang mengatur hubungan antara masyarakat atau warga Negara dengan Badan Publik, Pejabat publik, dan pejabat pelayanan publik serta institusi-institusi lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan informasi publik, maka sudah pasti akan menimbulkan hak dan kewajiban antara kedua belah pihak yang pada gilirannya berpotensi menimbulkan sengketa antara warganegara dengan Administrasi Negara.

Untuk mengetahui obyek sengketa Tata Usaha Negara yang muncul dari informasi publik dapat dilihat dari ketentuan pasal Pasal 1 angka 3 Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik, yang menyatakan : "Sengketa Informasi Publik adalah sengketa yang terjadi antara Badan Publik dan

Pemohon Informasi Publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik". Adapun alasan-alasan dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, sebagaimana dimaksud di atas, adalah sebagai berikut :

a. penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17;
b. tidak disediakannya informasi berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9;
c. tidak ditanggapinya permintaan informasi;
d. permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta;
e. tidak dipenuhinya permintaan informasi;
f. pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/atau
g. penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-Undang ini.

Lebih lanjut di dalam Pasal 47 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, menyatakan, bahwa Pengajuan gugatan dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara apabila yang digugat adalah Badan Publik Negara.

Dengan demikian, maka semua alasan yang terdapat dalam Pasal 35 ayat (1) di atas, dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, Namun yang dapat menimbulkan persoalan terhadap kompetensi absolut peradilan Tata Usaha Negara dan sekaligus dapat menjadi perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara adalah alasan-alasan yang terdapat pada huruf b, f, dan g, yaitu : "tidak disediakannya informasi berkala oleh Badan publik, juga pengenaan biaya yang tidak wajar,

dan/atau penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-undang".

Yang dimaksud dengan informasi berkala dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah informasi publik yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala oleh Badan Publik paling sedikit 6 (enam) bulan sekali, yang meliputi : (a) informasi yang berkaitan dengan Badan Publik; (b) informasi mengenai kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait; (c) informasi mengenai laporan keuangan; dan/atau (d) informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.[410] Selanjutnya pengertian berkala itu sendiri adalah secara rutin, teratur, dan dalam jangka waktu tertentu. Dan yang dimaksud dengan "Informasi yang berkaitan dengan Badan Publik" adalah Informasi yang menyangkut keberadaan, kepengurusan, maksud dan tujuan, ruang lingkup kegiatan, dan Informasi lainnya yang merupakan Informasi Publik yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, sedangkan yang dimaksud kinerja Badan Publik adalah kondisi Badan Publik yang bersangkutan yang meliputi hasil dan prestasi yang dicapai serta kemampuan kerjanya.[411]

---

[410]Ketentuan Pasal 9 ayat (3) UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, menegaskan : Kewajiban memberikan dan menyampaikan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling singkat 6 (enam) bulan sekali.

[411] Penjelasan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) huruf a dan b Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Yang termasuk dalam informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala, dijelaskan secara lebih rinci dalam Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Layanan Informasi Publik, termasuk di dalamnya adalah : tentang profil badan publik, program atau kegiatan yang sedang dijalankan oleh badan publik, kinerja, laporan keuangan, laporan akses informasi, dan lain sebagainya yang diatur dalam Pasal 11, yang selengkapnya menyatakan :

Setiap Badan Publik wajib mengumumkan secara berkala Informasi Publik yang sekurang-kurangnya terdiri atas:

a. informasi tentang profil Badan Publik yang meliputi:
   1. informasi tentang kedudukan atau domisili beserta alamat lengkap, ruang lingkup kegiatan, maksud dan tujuan, tugas dan fungsi Badan Publik beserta kantor unit-unit di bawahnya
   2. struktur organisasi, gambaran umum setiap satuan kerja, profil singkat pejabat struktural
   3. laporan harta kekayaan bagi Pejabat Negara yang wajib melakukannya yang telah diperiksa, diverifikasi, dan telah dikirimkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi ke Badan Publik untuk diumumkan.
b. ringkasan informasi tentang program dan/atau kegiatan yang sedang dijalankan dalamlingkup Badan Publik yang sekurang-kurangnya terdiri atas:
   1. nama program dan kegiatan
   2. penanggungjawab, pelaksana program dan kegiatan serta nomor telepon dan/atau alamat yang dapat dihubungi
   3. target dan/atau capaian program dan kegiatan
   4. jadwal pelaksanaan program dan kegiatan
   5. anggaran program dan kegiatan yang meliputi sumber dan jumlah
   6. agenda penting terkait pelaksanaan tugas Badan Publik
   7. informasi khusus lainnya yang berkaitan langsung dengan hak-hak masyarakat
   8. informasi tentang penerimaan calon pegawai dan/atau pejabat Badan Publik Negara

9. informasi tentang penerimaan calon peserta didik pada Badan Publik yang menyelenggarakan pendidikan untuk umum.

c. ringkasan informasi tentang kinerja dalam lingkup Badan Publik berupa narasi tentang realisasi kegiatan yang telah maupun sedang dijalankan beserta capaiannya;

d. ringkasan laporan keuangan yang sekurang-kurangnya terdiri atas:
   1. rencana dan laporan realisasi anggaran
   2. neraca
   3. laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku
   4. daftar aset dan investasi;

e. ringkasan laporan akses Informasi Publik yang sekurang-kurangnya terdiri atas:
   1. jumlah permohonan Informasi Publik yang diterima
   2. waktu yang diperlukan dalam memenuhi setiap permohonan Informasi Publik
   3. jumlah permohonan Informasi Publik yang dikabulkan baik sebagian atau seluruhnya dan permohonan Informasi Publik yang ditolak
   4. alasan penolakan permohonan Informasi Publik

f. informasi tentang peraturan, keputusan, dan/atau kebijakan yang mengikat dan/atau berdampak bagi publik yang dikeluarkan oleh Badan Publik yang sekurang-kurangnya terdiri atas:
   1. daftar rancangan dan tahap pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Keputusan, dan/atau Kebijakan yang sedang dalam proses pembuatan
   2. daftar Peraturan Perundang-undangan, Keputusan, dan/atau Kebijakan yang telah disahkan atau ditetapkan;

g. informasi tentang hak dan tata cara memperoleh Informasi Publik, serta tata cara pengajuan keberatan serta proses penyelesaian sengketa Informasi Publik berikut pihakpihak yang bertanggungjawab yang dapat dihubungi;

h. informasi tentang tata cara pengaduan penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran yang dilakukan baik oleh pejabat Badan Publik maupun pihak yang mendapatkan izin atau perjanjian kerja dari Badan Publik yang bersangkutan;

i. informasi tentang pengumuman pengadaan barang dan jasa sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait;

j. informasi tentang prosedur peringatan dini dan prosedur evakuasi keadaan darurat di setiap kantor Badan Publik.

Selanjutnya dalam Pasal 20 Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik, dinyatakan, bahwa Badan Publik negara wajib mengumumkan informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala sekurang-kurangnya melalui situs resmi dan papan pengumuman dengan cara yang mudah diakses oleh masyarakat, dengan mempergunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar, mudah dipahami serta dapat mempertimbangkan penggunaan bahasa yang digunakan penduduk setempat, dan disampaikan dalam bentuk yang memudahkan bagi masyarakat dengan kemampuan berbeda untuk memperoleh informasi.[412]

Dengan demikian, maka pemberian informasi berkala tersebut merupakan kewajiban Badan publik untuk menyampaikannya kepada masyarakat, tanpa harus diminta terlebih dahulu dan tidak dikeluarkan dalam bentuk Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksudkan

---

[412]Pasal 20 Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik, menyatakan :
(1) Badan Publik wajib mengumumkan informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11
(2) Badan Publik negara wajib mengumumkan informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 sekurang-kurangnya melalui situs resmi dan papan pengumuman dengan cara yang mudah diakses oleh masyarakat.
(3) Badan Publik non negara wajib mengumumkan informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala sebagaimana dimaksud pada Pasal 11 sekurang-kurangnya melalui papan pengumuman dengan cara yang mudah diakses oleh masyarakat.
(4) Pengumuman informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), (2), dan (3) dengan mempergunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar, mudah dipahami serta dapat mempertimbangkan penggunaan bahasa yang digunakan penduduk setempat.
(5) Pengumuman informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) disampaikan dalam bentuk yang memudahkan bagi masyarakat dengan kemampuan berbeda untuk memperoleh informasi.

dalam teori *Beschikking*.

Demikian pula dengan ketentuan "pengenaan biaya yang tidak wajar", hanya merupakan persoalan administrasi belaka, tidak dikeluarkan melalui keputusan Tata Usaha Negara, dan juga pengenaan biaya tersebut tidak perlu diminta terlebih dahulu sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dan yang dimaksud dengan biaya dalam hal ini adalah biaya perolehan salinan informasi publik.[413]

Adapun penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-undang, hanya merupakan keterlambatan proses penyampaian saja, (misalnya informasi berkala tersebut seharusnya dikeluarkan setiap tanggal 01 Juni tahun bersangkutan, namun sampai lewat tanggal tersebut belum juga dikeluarkan oleh badan publik). Jadi tidak berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara atau yang dipersamakan dengannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian, maka jika dilihat dari sisi pengertian *Beschikking*, maka terhadap ketiga perbuatan Tata Usaha Negara yang dapat menjadi sumber sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diuraikan di atas, tidak terdapat unsur-unsur atau ciri-ciri *Beschikking*, dan

---

[413] Pasal 4 huruf g Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik.

tidak termasuk dalam perbuatan hukum Tata Usaha Negara (*rechtshandelingen*), tetapi perbuatan tersebut masih termasuk dalam perbuatan nyata (*feitelijke handelingen*). Karena teori *beschikking* menghendaki, bahwa suatu perbuatan Tata Usaha Negara baru dapat dikatakan sebagai *beschikking* (Keputusan Tata Usaha Negara), harus memenuhi beberapa unsur, sebagai berikut :[414]

d. Penetapan tersebut tertulis dan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
e. Berisi tindakan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara.
c. Berdasarkan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.
d. Bersifat kongkrit, individual dan final.
e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Demikian juga dengan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*), baru dapat dikatakan sebagai perbuatan hukum, maka suatu tindakan pemerintahan itu harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :[415]

a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat

---

[414]Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan : Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret,individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

[415]Muchsan II, *Op. Cit.,* hlm. 18-19; Lihat pula Ridwan HR II, *Op. Cit.*, hlm 116.

perlengkapan pemerintahan (*bestursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.

b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.

c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang administrasi.

d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan Negara dan rakyat.

Berdasarkan uraian di atas, maka jelaslah, bahwa ketiga macam perbuatan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam pasal 35 ayat (1) huruf b, f, dan g, yang dapat menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana telah diuraikan di atas, adalah merupakan perbuatan nyata (*feitlijke handelingen*), yaitu tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum, dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum.[416] Atau menurut Donner, [417] merupakan perbuatan-perbuatan yang secara tidak langsung menimbulkan akibat hukum (*rechtsgevolgen*).

Namun karena ketiga perbuatan Tata Usaha Negara tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan karena Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik juga merupakan Undang-undang yang telah mempunyai kekuatan mengikat bagi seluruh warga Negara Indonesia, termasuk administrasi Negara, maka ketiga macam perbuatan Tata Usaha Negara itu juga harus diakui sebagai perbuatan yang dapat berpotensi menjadi sumber sengketa Tata

---

[416]C.N.J. Versteden, dalam Ridwan HR II, *Ibid.*, hlm 113.

[417]A.M. Donner, dalam Utrecht, *Op. Cit.,* hal 88.

Usaha Negara.

Dengan demikian, maka terjadi pertentangan norma (*conflic of norm*) antara Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam pengaturan mengenai kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara. Di satu sisi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 mengatur kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara hanya terbatas pada Keputusan Tata Usaha Negara (beschikking), sementara di lain pihak Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik memberikan peluang untuk menjadi kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara perbuatan Tata Usaha Negara yang tidak berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara.

Terhadap persoalan tersebut, maka satu-satunya jalan keluar adalah kembali kepada asas hukum, yaitu *asas lex spesialis derogat lex generalis*[418] (peraturan hukum yang khusus mengesampingkan peraturan hukum yang umum). Dengan berdasarkan pada asas ini, maka ketentuan mengenai kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara yang hanya terbatas pada Keputusan Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun

[418] Supardan Madeong, Teknik Perundang-undangan di Indonesia, Perca, Jakarta, 2005, hlm 26. ; Lihat juga B. Hestu Cipto Handoyo, Prinsip-Prinsip Legal Drafting, & Desain Naskan Akademik, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2008, hlm 73.

2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mendapatkan pengecualian pada sengketa informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang memberikan perluasan terhadap kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dengan membenarkan perbuatan Tata Usaha Negara yang bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara menjadi sengketa Tata Usaha Negara.

Selain itu, jika dilihat dari teori kewenangan, maka kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili sengketa yang berasal dari sengketa informasi publik yang termasuk dalam kategori perbuatan nyata (*feitlijke handeling*) dalam teori tindakan pemerintahan, sebagaimana diuraikan di atas, merupakan wewenang yang bersifat atributif,[419] yaitu wewenang yang diberikan oleh undang-undang (Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik), antara lain pada pasal 47 ayat (1) menyatakan : "Pengajuan gugatan dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara apabila yang digugat adalah Badan Publik Negara".

---

[419] Indroharto, mengatakan bahwa "Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru". (Indroharto I, *Op. Cit.*, hlm 91).

Dalam konteks ini Atmaja,[420] menjelaskan, wewenang inilah sesungguhnya yang merupakan *legal power* yang di dalamnya melekat 3 (tiga) unsur, yaitu pengaruh yang memiliki katagori yang eksklusif (keluar) wajib dipatuhi oleh orang lain dan atau pejabat serta jabatan atau lembaga lainnya; unsur dasar hukum dan unsur komfornitas.

Selain itu, jika dilihat dari teori Pengawasan (Kontrol Yuridis), maka perbuatan Tata Usaha Negara yang tidak berbentuk Keputusan tersebut sebenarnya tidak termasuk dalam kontrol yuridis yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Karena fungsi kontrol yang dilakukan oleh Pengadilan adalah kontrol yuridis atau pengawasan hukum,[421] yaitu untuk menguji segi legalitas (*rechtsmatigheids*) dari suatu keputusan pemerintah.[422]

Dengan demikian, maka jika perbuatan Tata Usaha Negara yang tidak berbentuk keputusan tersebut dapat menjadi obyek sengketa Tata Usaha Negara pada sengketa informasi publik, maka akan terjadi perluasan wilayah kontrol dari lembaga peradilan atas perbuatan Tata Usaha Negara, tidak hanya keputusan Tata Usaha Negara, melainkan perbuatan Tata Usaha Negara yang tidak berbentuk keputusan.

Berdasarkan pada uraian tersebut di atas, maka dengan adanya pengaturan mengenai perbuatan Tata Usaha Negara yang tidak berbentuk

[420] Atmaja, *Op. Cit.,* hlm 5.

[421] Ridwan HR II, *Op. Cit.,* hlm 127.

[422] Paulus Effendi Lotulung I, *Op. Cit.,* hlm 16.

Keputusan Tata Usaha Negara dapat menjadi obyek sengketa Tata Usaha Negara, maka dapat dikatakan telah terjadi perluasan obyek sengketa Tata Usaha Negara, dari semula yang hanya Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), menjadi perbuatan yang bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara atau bukan perbuatan hukum Tata Usaha Negara (*feitlijke handelingen*).

4.2.2. Subyek Sengketa Tata Usaha Negara

Bahwa selain obyek sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diuraikan di atas, juga terdapat subyek sengketa Tata Usaha Negara yang menjadi pihak dalam perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Untuk menjelaskan tentang subyek sengketa Tata Usaha Negara, yang diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, perlu dilihat kembali mengenai pengertian sengketa Tata Usaha Negara, terutama yang berkaitan dengan pengertian sengketa Tata Usaha Negara, karena keduanya saling terkait antara satu dengan yang lainnya.

Menurut Muchsan, Yang dimaksud dengan sengketa atau perselisihan adalah ketidaksesuaian faham antara dua orang atau lebih mengenai sesuatu hal, dan peselisihan tersebut haruslah merupakan perselisihan hukum;[423] Sedangkan Rochmat Soemitro, mengemukakan,

[423]Muchsan I, *Op. Cit.*, hlm. 11.

yang dimaksud dengan sengketa adalah tidak terdapat persesuaian faham antara dua orang mengenai sesuatu hal, dan harus dikemukakan pada instansi yang berwajib untuk diputuskan.[424]

Adapun menurut Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pengertian sengketa Tata Usaha Negara telah diatur dalam pasal 1 angka 10, yang menyatakan :

> 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.

Pengertian sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diuraikan di atas, mengarah kepada pengertian sengketa dalam arti ekstern, yaitu antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat Tata Usaha Negara, sedangkan sengketa intern adalah sengketa yang terjadi antara Lembaga Negara dengan Lembaga Negara lainnya, terutama yang berkaitan dengan kewenangan relatif.[425] Jadi untuk dapat dikatakan sebagai suatu sengketa Tata Usaha Negara (sengketa ekstern) harus memenuhi kriteria tertentu yang berkaitan dengan subyek sengketa, yaitu harus terdiri dari Badan atau pejabat Tata Usaha Negara berlawanan dengan orang atau badan hukum perdata.

---

[424]Rochmat Soemitro I, *Op. Cit.*, hlm 8.

[425] Sjachran Basah I, Op. *Cit.*, hlm 213.

Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dimungkinkan adanya subyek sengketa Tata Usaha Negara (dalam hal kompetensi absolut) tidak hanya Badan atau pejabat Tata Usaha Negara dengan orang atau badan hukum perdata, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, akan tetapi juga antara badan atau pejabat Tata Usaha Negara dengan badan atau pejabat publik lainnya. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 1 angka 3, 5, 10 dan 11 Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Pada Pasal 1 angka 5 dinyatakan, bahwa sengketa informasi publik adalah sengketa yang terjadi antara badan publik dan pengguna informasi publik yang berkaitan dengan hak memperoleh dan menggunakan informasi berdasarkan perundang-undangan. Sedangkan pengertian badan publik diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menyatakan :

> Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

Lebih lanjut mengenai pengertian Badan Publik ini diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan

Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, pada Pasal 1 angka 3 menyatakan :

> Badan Publik Negara adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Selain itu, mengenai pengertian dan ruang lingkup Badan Publik ini juga diatur dalam Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Layanan Informasi Publik, pada Pasal 3 ayat (1) menyatakan :

> Ruang lingkup Badan Publik sesuai dengan peraturan ini mencakup:
> a. lembaga eksekutif;
> b. lembaga legislatif;
> c. lembaga yudikatif;
> d. badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
> e. organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri;
> f. partai politik; dan
> g. Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah.

Selanjutnya pada ayat (2) menyatakan, bahwa: "Badan Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain tercantum pada Lampiran I tentang Badan Publik sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan ini".

Dalam lampiran I Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Layanan Informasi Publik sebagaimana dimaksud di atas,

Badan Publik dikelompokkan menjadi 8 (delapan) golongan, yaitu 7 (tujuh) di antaranya merupakan rincian dari Badan Publik sebagaimana diuraikan dalam Pasal 3 ayat (1), dan satu lagi merupakan ketentuan untuk mengakomodir badan publik yang belum tercantum di dalam Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010, dapat dianggap sebagai badan publik sepanjang memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 ayat (1), yang selengkapnya adalah sebagai berikut :

A. LEMBAGA EKSEKUTIF
   1. Kementerian Negara (berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009)
      a. Kementerian Koordinator
         - Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan
         - Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian
         - Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat
      b. Kementerian
         - Kementerian Sekretariat Negara
         - Kementerian Dalam Negeri
         - Kementerian Luar Negeri
         - Kementerian Pertahanan
         - Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
         - Kementerian Keuangan
         - Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
         - Kementerian Perindustrian
         - Kementerian Perdagangan
         - Kementerian Pertanian
         - Kementerian Kehutanan
         - Kementerian Perhubungan
         - Kementerian Kelautan dan Perikanan
         - Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi
         - Kementerian Pekerjaan Umum
         - Kementerian Kesehatan
         - Kementerian Pendidikan Nasional
         - Kementerian Sosial
         - Kementerian Agama
         - Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata
         - Kementerian Komunikasi dan Informatika

- Kementerian Riset dan Teknologi
- Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah
- Kementerian Lingkungan Hidup
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
- Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional
- Kementerian Badan Usaha Milik Negara
- Kementerian Perumahan Rakyat; dan
- Kementerian Pemuda dan Olahraga

2. Pemerintahan Daerah
   a. Pemerintah Daerah tingkat I (Provinsi)
   b. DPRD Tingkat I (Provinsi)
   c. Pemerintah Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota)
   d. DPRD Tingkat II (Kabupaten/Kota)
3. Pemerintah Desa/Kelurahan
4. Lembaga Pemerintah Non Kementerian
   a. Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI)
   b. Badan Intelijen Negara (BIN)
   c. Badan Kepegawaian Negara (BKN)
   d. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN)
   e. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)
   f. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (BAKOSURTANAL)
   g. Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG)
   h. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)
   i. Badan Pengawasan Perdagangan Berjangka Komoditi (BPPBK)
   j. Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN)
   k. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
   l. Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata;
   m. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT)
   n. Badan Pertanahan Nasional (BPN)
   o. Badan Pusat Statistik (BPS)
   p. Badan Standardisasi Nasional (BSN)
   q. Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN)
   r. Badan Urusan Logistik (BULOG)
   s. Lembaga Administrasi Negara (LAN)
   t. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
   u. Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN)

v. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia

5. Kepolisian Negara Republik Indonesia
   a. Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia
   b. Kepolisian Daerah
   c. Kepolisan Resort
   d. Kepolisian Sektor
6. Kejaksaan Republik Indonesia
   a. Kejaksaaan Agung
   b. Kejaksaaan Tinggi
   c. Kejaksaan Negeri

B. LEMBAGA LEGISLATIF (berdasarkan UUD 1945 & UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD)
1. Majelis Permusyawaratan Rakyat RI
2. Dewan Perwakilan Rakyat RI
3. Dewan Perwakilan Daerah RI

C. LEMBAGA YUDIKATIF
1. Mahkamah Agung RI
   a. Peradilan Umum
      - Pengadilan Negeri
      - Pengadilan Tinggi
      - Pengadilan Khusus dibawahnya, antara lain: Pengadilan Niaga, Pengadilan HAM, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Perikanan, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.
   b. Peradilan Agama
      - Pengadilan Agama
      - Pengadilan Tinggi Agama
   c. Peradilan Militer
      - Pengadilan Militer
      - Pengadilan Militer Tinggi
      - Pengadilan Militer Utama
      - Pengadilan Militer Pertempuran
   d. Peradilan Tata Usaha Negara
      - Pengadilan Tata Usaha Negara
      - Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
      - Pengadilan Khusus dibawahnya, al: Pengadilan Pajak.
2. Mahkamah Konstitusi RI

D. BADAN LAIN YANG FUNGSI DAN TUGAS POKOKNYA BERKAITAN DENGAN PENYELENGGARAAN NEGARA YANG SEBAGIAN ATAU SELURUH DANANYA BERSUMBER DARI APBN/APBD

1. Komisi
   a. Komisi Yudisial (Pasal 24B UUD 1945 dan UU No. 22 Tahun 2004)
   b. Komisi Pemilihan Umum (Pasal 22 E UUD 1945 dan UU Nomor 22 Tahun 2007)
   c. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Keppres 48 Tahun 2001 dan UU Nomor 39 Tahun 1999)
   d. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (UU Nomor 5 Tahun 1999)
   e. Komisi Penyiaran Indonesia (UU Nomor 32 Tahun 2002)
   f. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Nomor 30 Tahun 2002)
   g. Komisi Perlindungan Anak (UU Nomor 23 Tahun 2002)
   h. Komisi Informasi (UU Nomor 14 Tahun 2008)
   i. Komisi Hukum Nasional (Keppres No. 15 Tahun 2000)
   j. Komisi Kepolisian (UU Nomor 2 Tahun 2002)
   k. Komisi Kejaksaan (UU Nomor 16 Tahun 2004 dan Perpres Nomor 18 Tahun 2005)
   l. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Keppres Nomor 181 Tahun 1998 dan Perpres Nomor 65 Tahun 2005)
2. Dewan
   a. Dewan Pers (UU Nomor 40 Tahun 1999)
   b. Dewan Pendidikan (UU Nomor 20 Tahun 2003)
   c. Dewan Pembina Industri Strategis (Keppres Nomor 40 Tahun 1999)
   d. Dewan Riset Nasional (Keppres Nomor 94 Tahun 1999)
   e. Dewan Buku Nasional (Keppres Nomor 110 Tahun 1999)
   f. Dewan Maritim Indonesia (Keppres Nomor 161 Tahun 1999)
   g. Dewan Ekonomi Nasional (Keppres Nomor 144 Tahun 1999)
   h. Dewan Pengembangan Usaha Nasional (Keppres Nomor 165 Tahun 1999)
   i. Dewan Gula Nasional (Keppres Nomor 23 Tahun 2003)
   j. Dewan Ketahanan Pangan (Keppres Nomor 132 Tahun 2001)
   k. Dewan Pengembanagn Kawasan Timur Indonesia (Keppres Nomor 44 Tahun 2002)
   l. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (Keppres Nomor 151 Tahun 2000)
   m. Dewan Pertahanan Nasional (UU Nomor 3 Tahun 2003)

n. Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional (Keppres Nomor 132 Tahun 1998)

3. Komite
   f. Komite Nasional Keselamatan Transportasi (UU Nomor 41 Tahun 1999 dan Keppres Nomor 105 Tahun 1999)
   b. Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan (Keppres Nomor 80 Tahun 2000)
   c. Komite Akreditasi Nasional (Keppres No 78 Thn 2001)
   d. Komite Penilaian Independen (Keppres Nomor 99 Tahun 2009)
   e. Komite Olehraga Nasional Indonesia (Keppres Nomor 72 Tahun 2001)
   f. Komite Kebijakan Sektor Keuangan (Keppres Nomor 89 Tahun 1999)
   g. Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak (Keppres Nomor 12 Tahun 2000)
4. Badan
   a. Badan Pengawas Pemilu (UU Nomor 22 Tahun 2007)
   b. Badan Narkotika Nasional (Keppres No. 17 Tahun 2002)
   c. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (UU Nomor 24 Tahun 2007)
   d. Badan Pengembangan Kawasan Ekonomi Terpadu (Keppres Nomor 150 Tahun 2002)
   e. Badan Koordinasi Pengembangan TKI (Keppres Nomor 29 Tahun 1999)
   f. Badan Pengelola Gelora Bung Karno (Keppres Nomor 72 Tahun 1999)
   g. Badan Pengelola Kawasan Kemayoran (Keppres Nomor 73 Tahun 1999)
   h. Badan Rekonstruksi dan Rekonsiliasi Prop. NAD dan Kep. Nias Sumatera Utara (Perpu Nomor 2 Tahun 2005)
   i. Badan Nasional Sertifikasi Profesi (PP No. 23 Thn 2004)
   j. Badan Pengatur Jalan Tol (PP Nomor 15 Tahun 2005)
   k. Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (PP Nomor 16 Tahun 2005)
   l. Badan Pengelola Pusat Penelitian ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Keppres Nomor 43 Tahun 1976)
   m. Badan Pengembangan Kehidupan Bernegara (Keppres Nomor 85 Tahun 1999)
5. Lembaga
   a. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (UU Nomor 13 Tahun 2006)

b. Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyenang Cacat (Keppres Nomor 8 Tahun 1999)
c. Lembaga Sensor Film (PP Nomor 8 Tahun 1994)

6. Lembaga Pendidikan Negeri
Seluruh Lembaga Pendidikan Negeri, mulai dari tingkat Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Perguruan Tinggi.

7. Badan Hukum Milik Negara
a. Universitas Indonesia (PP Nomor 152 Tahun 2000)
b. Universitas Gajah Mada (PP Nomor 153 Tahun 2000)
c. Institut Pertanian Bogor (PP Nomor 154 Tahun 2000)
d. Institut Teknologi Bandung (PP No. 155 Tahun 2000)
e. Universitas Sumatera utara (PP Nomor 56 Tahun 2003)
f. Universitas Pendidikan Indonesia (PP No. 6 Thn 2004)

8. Bentuk Lain
a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (UU Nomor 25 Tahun 2003 dan Keppres No. 81 Thn 2003)
b. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (Keppres Nomor 54 Tahun 2005)
c. Konsil Kedokteran Indonesia (UU Nomor 29 Thn 2004)
d. Ombudsman Republik Indonesia (UU No. 37 Thn 2008)
e. Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum
f. Unit Kerja Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan
g. Dewan Pertimbangan Presiden
h. Peradilan Pajak
i. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

E. ORGANISASI NON-PEMERINTAH SESUAI DENGAN UNDANG-UNDANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

a. Persatuan berdasarkan keagamaan seperti, Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, Persekutuan Gereja Indonesia, Persatuan Umat Katolik, WALUBI, Parisada Hindu Dharma Indonesia, dan lain lain.
b. Yayasan seperti Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Yayasan RCTI Peduli, Dompet Dhuafa, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, dan lain lain.
c. Perkumpulan/Forum seperti Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, dan lain lain.
d. Serta berbagai organisasi dalam masyarakat lainnya sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/D, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

F. PARTAI POLITIK DI TINGKAT NASIONAL DAN DAERAH
- Partai Hati Nurani Rakyat
- Partai Karya Peduli Bangsa
- Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia
- Partai Peduli Rakyat Nasional
- Partai Gerakan Indonesia Raya
- Partai Barisan Nasional
- Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
- Partai Keadilan Sejahtera
- Partai Amanat Nasional
- Partai Perjuangan Indonesia Baru
- Partai Kedaulatan
- Partai Persatuan Daerah
- Partai Kebangkitan Bangsa
- Partai Pemuda Indonesia
- Partai Nasional Indonesia Marhaenisme
- Partai Demokrasi Pembaruan
- Partai Karya Perjuangan
- Partai Matahari Bangsa
- Parta Penegak Demokrasi Indonesia
- Partai Demokrasi Kebangsaan
- Partai Republika Nusantara
- Partai Pelopor
- Partai Golongan Karya
- Partai Persatuan Pembangunan
- Partai Damai Sejahtera
- Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia
- Partai Bulan Bintang
- Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
- Partai Bintang Reformasi
- Partai Patriot
- Partai Demokrat
- Partai Kasih Demokrasi Indonesia
- Partai Indonesia Sejahtera
- Partai Kebangkitan Nasional Ulama

G. BADAN USAHA MILIK NEGARA/DAERAH
2. Perum Bulog
3. Perum DAMRI
4. Perum Jaminan Kredit Indonesia
5. Perum Jasa Tirta I
6. Perum Jasa Tirta II
7. Perum Pegadaian
8. Perum Percetakan Negara Indonesia

9. Perum Percetakan Uang RI
10. Perum Perhutani
11. PT Adhi Karya Tbk
12. PT Amarta Karya
13. PT Angkasa Pura I
14. PT Angkasa Pura II
15. PT Angkutan Sungai Danau dan Penyeberangan
16. PT Antam Tbk
17. PT Asuransi Ekspor Indonesia
18. PT Asuransi Jasa Indonesia
19. PT Asuransi Jasa Raharja
20. PT Asuransi Jiwasraya
21. PT Asuransi Kesehatan Indonesia
22. PT Bahtera Adhiguna
23. PT Bali Tourism Development Corp
24. PT Bank Ekspor Indonesia
25. PT Bank Mandiri Tbk
26. PT Bank Negara Indonesia Tbk
27. PT Bank Rakyat Indonesia Tbk
28. PT Bank Tabungan Negara
29. PT Barata Indonesia
30. PT Bhanda Ghara Reksa
31. PT Bio Farma
32. PT Biro Klasifikasi Indonesia
33. PT Boma Bisma Indra
34. PT Brantas Abipraya
35. PT Dahana
36. PT Danareksa
37. PT Dirgantara Indonesia
38. PT Djakarta Lloyd
39. PT Dok dan Perkapalan Kodja Bahari
40. PT Dok dan Perkapalan Surabaya
41. PT Garam
42. PT Garuda Indonesia
43. PT Hotel Indonesia Natour
44. PT Hutama Karya
45. PT Indofarma Tbk
46. PT Indra Karya
47. PT Inhutani I
48. PT Inhutani III
49. PT Inti
50. PT Jamsostek
51. PT Jasa Marga
52. PT Kawasan Berikat Nusantara

53. PT Kawasan Industri Makasassar
54. PT Kawasan Industri Wijayakusuma
55. PT Kereta Api Indonesia
56. PT Kertas Leces
57. PT Kimia Farma Tbk
58. PT Kliring Berjangka Indonesia
59. PT Krakatau Steel
60. PT LEN Industri
61. PT Merpati Nusantara Airlines
62. PT Nindya Karya
63. PT PANN Multi Finance
64. PT Pelabuhan Indonesia I
65. PT Pelabuhan Indonesia II
66. PT Pelabuhan Indonesia III
67. PT Pelabuhan Indonesia IV
68. PT Pelayaran Nasional Indonesia
69. PT Pembangunan Perumahan
70. PT Perkebunan Nusantara III
71. PT Perkebunan Nusantara IV
72. PT Perkebunan Nusantara IX
73. PT Perkebunan Nusantara V
74. PT Perkebunan Nusantara VI
75. PT Perkebunan Nusantara VII
76. PT Perkebunan Nusantara VIII
77. PT Perkebunan Nusantara X
78. PT Perkebunan Nusantara XI
79. PT Perkebunan Nusantara XII
80. PT Perkebunan Nusantara XIII
81. PT Perkebunan Nusantara XIV
82. PT Permodalan Nasional Madani
83. PT Pertamina
84. PT Pertani
85. PT Perusahaan Gas Negara Tbk
86. PT Perusahaan Listrik Negara
87. PT Perusahaan Pengelola Aset
88. PT Perusahaan Perdagangan Indonesia
89. PT PINDAD
90. PT Pos Indonesia
91. PT Pupuk Sriwidjaja
92. PT Rajawali Nusantara Indonesia
93. PT Reasuransi Umum Indonesia
94. PT Sang Hyang Seri
95. PT Sarinah
96. PT Semen Baturaja

97. PT Semen Gresik Tbk
98. PT Sucofindo
99. PT Surveyor Indonesia
100. PT Tambang Batubara Bukit Asam Tbk
101. PT Taspen
102. PT Telekomunikasi Indonesia Tbk
103. PT Timah Tbk
104. PT TWC Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko
105. PT Waskita Karya
106. PT Wijaya Karya
107. Bank daerah seperti Bank DKI, dan bank daerah lainnya
108. Perusahaan Daerah Air Minum

H. Lembaga atau badan atau organisasi yang memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik, tetapi belum masuk pada Lampiran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap dianggap Badan Publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik.

Adapun yang dimaksud dengan pengguna informasi publik menurut pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, adalah orang yang menggunakan informasi publik sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ; dan yang dimaksud dengan orang menurut pasal 1 angka 10 adalah orang perorangan, kelompok orang, badan hukum, atau badan publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3, 5, 10, dan 11 Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi

Publik, sebagaimana diuraikan di atas, maka jelaslah bahwa badan publik juga dapat berposisi sebagai pihak yang mengajukan gugatan ke Badan Publik lainnya jika informasi publik yang dibutuhkan tidak diberikan, atau mendapat kesulitan dalam memperoleh informasi publik.

Selanjutnya di dalam Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik, telah diatur mengenai pengertian Sengketa Informasi publik, pada Pasal 1 angka 3 menyatakan, bahwa "Sengketa Informasi Publik adalah sengketa yang terjadi antara Badan Publik dan Pemohon Informasi Publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik".

Selanjutnya yang dimaksud dengan Pemohon Informasi dijelaskan dalam pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menyatakan: Pemohon Informasi Publik adalah warga negara dan/atau badan hukum Indonesia yang mengajukan permintaan informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Selanjutnya Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, juga menyatakan, bahwa "Pemohon Informasi Publik adalah warga negara dan/atau badan hukum Indonesia yang mengajukan permintaan Informasi Publik

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik". Demikian juga di dalam Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Layanan Informasi Publik, dinyatakan, bahwa Pemohon Informasi Publik adalah warga negara dan/atau badan hukum Indonesia yang mengajukan permohonan Informasi Publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Dengan demikian, maka berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dipahami, bahwa dengan berlakunya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, akan terjadi perluasan subyek sengketa Tata Usaha Negara dari Orang atau Badan Hukum Perdata berlawanan dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, diperluas menjadi Orang atau Badan Hukum Perdata atau Badan Publik Negara berlawanan dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara lainnya yang berkaitan dengan sengketa informasi publik.

Berdasarkan pada uraian tersebut diatas, maka dapat disimpulkan, bahwa dengan berlakunya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik akan terjadi peluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara, yang meliputi Obyek dan subyek sengketa Tata Usaha Negara.

Untuk lebih jelasnya mengenai subyek sengketa Tata Usaha Negara tersebut dapat dilihat dalam Tabel berikut :

Tabel 1

Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara menurut UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan UU No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

UNDANG-UNDANG	UU NO. 5 TH 1986 TTG PERADILAN TATA USAHA NEGARA	UU NO 14 TH 2008 TTG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK
OBYEK SENGKETA	- Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 1 angka (3) - Keputusan Negatif dan Keputusan Fiktif (Pasal 3)	- Tidak disediakannya Informasi Berkala - Pengenaan biaya yang tidak wajar - Penyampaian informasi yang melebihi batas waktu (Pasal 35 ayat (1) huruf b, f, dan g)
SUBYEK SENGKETA	**Penggugat :** - Orang atau Badan Hukum Perdata (Pasal 1 angka 4) **Tergugat :** - Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pasal 1 angka 6)	**Penggugat :** - Orang/Warga Negara - Kelompok orang - Badan Publik - Eksekutif - Legislatif - Yudikatif - Badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan Negara - Organisasi non pemerintah (Pasal 1 angka 3, 5, 10, 11, dan 12) **Tergugat :** - Badan Publik - Eksekutif - Legislatif - Yudikatif - Badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan Negara (Pasal 1 angka 7 Pert. KIP No.2 Th. 2010).

4.2.3. Landasan Filosofis Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa pandangan hidup bangsa Indonesia sarat dengan nilai etika dan moral. Nilai-nilai inilah yang dijadikan pegangan, cita-cita, dan pandangan hidup bagi bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-cita bangsa. Nilai-nilai yang sangat sarat dengan kandungan filosofis di dalamnya terkandung nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik.[426] Nilai kebenaran dan keadilan merupakan harapan dari setiap pencari keadilan. Hakikat dari hukum adalah membawa aturan yang adil dalam masyarakat (*rapport du droit, inbreng van recht*).[427] Suatu tata hukum harus dibentuk dengan tujuan keadilan. Oleh sebab itu, pembentukan suatu tata hukum berpedoman pada prirnsip-prinsip umum tertentu, yaitu prinsip-prinsip yang menyangkut kepentingan umum suatu bangsa. Prinsip-prinsip yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut diambil dari keyakinan-keyakinan yang hidup dalam masyarakat tentang suatu kehidupan yang adil dan baik.[428]

Demikian juga dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, lahir dari latar belakang filosofis

---

[426] H. Rosidi Ranggawidjaja, *Op. Cit.,* hlm.43.

[427] Theo Huijbers, *Op. Cit.,* hlm.77.

[428] *Ibid.,* hlm.69.

yang sama yaitu untuk memberikan perlindungan kepada warga masyarakat dalan hubungannya dengan administrasi negara, dan merupakan harapan masyarakat pencari keadilan agar mendapatkan perlindungan dan keadilan sesuai dengan tujuan hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara juga tidak terlepas dari latar belakang filosofis dibentuknya undang-undang Peradilan tata Usaha Negara itu sendiri. Dan untuk mengetahui hal tersebut akan diuraikan secara singkat landasan filosofis atau latar belakang dibentuknya Undang-undang yang mengatur tentang kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan tata Usaha Negara dan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara lahir pada masa orde baru, dimana dominasi eksekutif dalam setiap sisi penyelenggaraan negara sangat tinggi. Pembagian kekuasaan antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, sebagaimana difahami dalam teori John Locke[429] maupun Montesquieu,[430] hampir tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, semua dapat dipengaruhi oleh

---

[429] John Locke, dalam Soehino, *Op. Cit.,* hal 109.

[430] Montesquieu, dalam *Ibid.,* hal 117.

eksekutif. Dalam kondisi seperti itu, menilai perbuatan pemerintah bukan merupakan hal yang mudah, apalagi mengajukan gugatan kepada pemerintah terhadap tindakan pemerintahan menjadi hal yang sangat sulit, bahkan hampir tidak mungkin dilakukan. Namun dengan adanya ketentuan dalam Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, dan banyaknya desakan dari para ahli hukum, mengharuskan pemerintah untuk bertindak sesuai dengan hukum dan menyempurnakan komponen-komponen negara agar sesuai dengan ciri negara hukum, dan salah satu ciri penting dari negara hukum adalah adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan adanya Peradilan Administrasi atau Peradilan Tata Usaha Negara.[431] Hal ini merupakan pekerjaan yang agak sulit, karena di satu sisi pemerintah (eksekutif) tidak berkeinginan untuk diganggu kekuasaannya oleh siapapun, sementara di sisi lain pemerintah harus melengkapi komponen penegakan hukum sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang, dengan membentuk Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Presiden Soeharto dalam pidato kenegaraan dalam sidang pleno Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 16 Agustus 1978, yang antara lain menyatakan:

---

[431] Ciri-ciri negara hukum (rechtstaat) adalah : Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia; Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia; Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan, dan Peradilan Administrasi Negara. (Freidrich Julius Sthal, dalam Moh. Mahfud MD I), *Op. Cit.*, hlm 27 ; lihat juga Moh. Kusnardi dan Bintan R Saragih, *Op. Cit.,* hlm 132.

> ... bahwa tugas besar dalam tahun ketiga pembangunan jangka panjang, bukan hanya meneruskan dan meluruskan pembangunan tetapi juga mempertegas wilayah keadilan disegala lapangan, khususnya keadilan dilapangan hukum, karena keadilan merupakan tuntutan hati nurani yang tiada henti-hentinya...

Kepala Negara secara khusus menunjuk tiga mekanisme untuk meratakan keadilan itu, yakni : penyelesaian perkara yang seadil-adilnya, bantuan hukum bagi mereka yang kurang mampu, dan terakhir segera akan dibentuk peradilan administrasi.

Bertolak dari pemikiran tersebut, maka lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara secara filosofis dilatar belakangi dengan dua pemikiran dasar, yaitu untuk mempertegas Indonesia sebagai Negara Hukum, dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada warga negara dalam hubungannya dengan administrasi negara. Hal ini tercermin dalam konsideran menimbang Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang antara lain menyatakan :

> ... tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, serta tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dengan para warga masyarakat.

Pada bagian lain juga dinyatakan :

> Untuk menyelesaikan sengketa ... diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan

pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo[432] tujuan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mengembangkan dan memelihara administrasi Negara yang tepat menurut hukum (*rechtmatig*) atau tepat menurut Undang-undang (*wetmatig*) atau tepat secara fungsional (*efektif*) dan atau berfungsi secara efesien.

Menurut Sjachran Basah,[433] tujuan peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi rakyat maupun bagi administrasi Negara dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk administrasi Negara akan terjaga ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, demi terwujutnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam kaitan Negara Hukum berdasarkan Pancasila. Tujuan peradilan Tata Usaha Negara dapat pula dirumuskan, secara preventif untuk mencegah tindakan-tindakan administrasi Negara yang melawan hukum dan merugikan rakyat, perlu dan harus dijatuhi sanksi.

Kecuali itu tujuan peradilan Tata Usaha Negara dapat juga dirumuskan, yaitu untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga Negara atas tindakakan Administrasi Negara yang merugikan dan

---

[432] Parajudi Atmosudirdjo II, *Op. Cit.,* hlm. 69

[433] Sjachran Basah I, *Op. Cit.,* hlm. 154

melawan hukum, dan memberikan perlindungan hukum bagi Administrasi Negara sendiri yang bertindak benar sesuai dengan hukum serta melakukan pengawasan (kontrol) terhadap tindakan-tindakan Administrasi Negara, baik secara preventif maupun represif. Dengan demikian akan terjaga dan terwujud keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat.

Namun dengan terbatasnya kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara yang hanya menangani sengketa tata usaha negara berupa penetapan tertulis yang bersifat konkret, individual, dan final dikurangi sengketa tata usaha militer dan perpajakan serta sengketa ketenagakerjaan, maka semakin sedikit pula pencapaian tujuan perlindungan terhadap warga Negara yang dapat dicapai. Hal ini juga dapat berarti menghambat terwujudnya cita hukum Pancasila, dan menghambat para pencari keadilan untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum.

Dalam kaitan ini, maka lahirnya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang di dalamnya juga mengatur kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara terhadap sengketa informasi publik, merupakan angin segar bagi pemenuhan harapan untuk memberikan perluasan terhadap kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara, walaupun masih bersifat khusus, yaitu terhadap sengketa informasi publik.

Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, dibentuk karena adanya keinginan yang kuat dari banyak pihak untuk memberikan pelayanan dan perlindungan hukum bagi warganegara terhadap kebutuhan mengenai informasi publik, serta untuk memberikan jaminan terhadap semua orang dalam memperoleh informasi publik. Fungsi maksimal ini diperlukan, mengingat hak untuk memperoleh Informasi merupakan hak asasi manusia sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis.[434]

Pada era reformasi dan transfaransi global sekarang ini, informasi telah menjadi kebutuhan pokok setiap orang, bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting bagi ketahanan nasional. Demikian pula dengan hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia, sebagaimana dinyatakan secara tegas dalam Pasal 28 F Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan, bahwa :

> "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia".

Demikian juga keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik. Karenanya

---

[434]Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

keterbukaan informasi publik menjadi salah satu hal penting yang harus diberikan kepada masyarakat sebagai sarana untuk mengembangkan wawasan, pemikiran dan pengetahuan. Selain itu, keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan Badan Publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik.[435]

Berangkat dari pemikiran tersebut, maka lahirnya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, secara filosofis didasari pada beberapa pemikiran pokok, yang pada intinya adalah "untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat atau warga negara dalam hubungannya dengan badan atau pejabat Tata Usaha Negara". Perlindungan hukum yang dimaksudkan di sini adalah perlindungan hukum terhadap hak-hak warga negara terhadap kebutuhan akan informasi publik, termasuk di dalamnya adalah badan publik, baik badan publik negara maupun badan publik selain badan publik negara.

Dalam konteks itu, maka tujuan dibentuknya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, setidaknya memiliki dua dimensi, yaitu demensi sosial dan dimensi pemerintahan. Dari sisi sosial adalah untuk menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan

---

[435]Lihat konsideran Menimbang Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik. Sedangkan dari sisi pemerintahan adalah untuk mewudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggung jawabkan. Hal ini dinyatakan dengan tegas dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang selengkapnya menyatakan sebagai berikut :

Undang-Undang ini bertujuan untuk:

a. menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
b. mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
c. meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik;
d. mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
e. mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
f. mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/atau
g. meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

Salah satu elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka adalah hak publik untuk memperoleh Informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hak atas Informasi menjadi sangat penting karena makin terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik, penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Hak setiap orang untuk memperoleh Informasi

juga relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak banyak berarti tanpa jaminan keterbukaan informasi publik. Keberadaan Undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik juga sangat penting sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan : (1) hak setiap orang untuk memperoleh informasi, (2) kewajiban badan publik menyediakan dan melayani permintaan informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan/proporsional, dan cara sederhana ; (3) pengecualian bersifat ketat dan terbatas ; (4) kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan Informasi.[436]

Oleh karena itu setiap Badan Publik mempunyai kewajiban untuk membuka akses atas Informasi Publik yang berkaitan dengan badan publik tersebut untuk masyarakat luas. Lingkup badan publik dalam Undang-undang ini meliputi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta penyelenggara negara lainnya yang mendapatkan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan mencakup pula organisasi non pemerintah, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, seperti lembaga swadaya masyarakat, perkumpulan, serta organisasi lainnya yang mengelola atau menggunakan dana yang sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan

[436] *Ibid*

masyarakat, dan/atau luar negeri.[437]

Melalui mekanisme dan pelaksanaan prinsip keterbukaan, akan tercipta kepemerintahan yang baik, transparan dan akuntabilitas yang tinggi sebagai salah satu prasyarat untuk mewujudkan demokrasi yang hakiki. Dengan membuka akses publik terhadap Informasi diharapkan Badan Publik termotivasi untuk bertanggung jawab dan berorientasi pada pelayanan rakyat yang sebaik-baiknya. Dengan demikian, hal itu dapat mempercepat perwujudan pemerintahan yang terbuka yang merupakan upaya strategis mencegah praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), dan terciptanya kepemerintahan yang baik (*good governance*).

Berdasarkan pada uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan, bahwa terbentuknya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, mempunyai latar belakang filosofis yang sama, yaitu untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga negara atau masyarakat dalam hubungannya dengan badan atau pejabat tata Usaha Negara. Namun karena perbedaan substansi dan materi muatan yang diatur, mengakibatkan timbulnya perbedaan kompetensi yang diberikannya kepada Peradilan tata Usaha Negara, sehingga menyebabkan terjadinya perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu.

[437]Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

4.3. Implikasi Yuridis Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Terhadap Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

Dengan adanya perluasan obyek dan subyek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara setelah berlakunya Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik sebagaimana telah diuraikan di atas, sudah barang tentu membawa implikasi secara yuridis terhadap penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, di samping implikasinya terhadap hal-hal lainnya seperti teori sengketa (pengertian sengketa Tata Usaha Negara), prosedur beracara dan lain sebagainya.

Salah satu implikasi dari perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara tersebut adalah pada rumusan pemaknaan tentang kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986, tidak lagi mutlak hanya Keputusan Tata Usaha Negara, melainkan bergeser kepada perbuatan pemerintah yang tidak berbentuk keputusan, sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Hal ini tentu tidak akan mudah karena akan menggeser konsep tentang pengertian sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana telah diatur dalam 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, yang menyatakan :

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.

Yang menjadi titik perhatian dalam hal ini adalah pertama, penentuan pihak yang bersengketa yaitu orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat Tata Usaha Negara, kedua, mengenai hal yang dipersengketakan, yaitu keputusan tata usaha Negara.

Ketentuan di atas sebenarnya tidak memberikan peluang bagi adanya subyek sengketa maupun obyek sengketa baru dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Terlebih jika diperhatikan lagi ketentuan Pasal 1 angka 12 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengenai pengertian Tergugat yang menyatakan, bahwa "Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh Orang atau Badan Hukum Perdata". Namun pengertian tersebut akan menjadi berbeda jika dihadapkan dengan ketentuan mengenai obyek dan subyek sengketa Tata Usaha Negara yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dimana subyek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara tidak hanya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan orang atau badan hukum perdata, akan tetapi juga antara

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara lainnya. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 1 angka 3, 5, 10 dan 11 Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dimana pada Pasal 1 angka 5 disebutkan sengketa informasi publik adalah sengketa yang terjadi antara badan publik dan pengguna informasi publik yang berkaitan dengan hak memperoleh dan menggunakan informasi berdasarkan perundang-undangan ; sedangkan yang dimaksud dengan pengguna informasi adalah orang yang menggunakan informasi publik sebagaimana diatur dalam undang-undang ini ; dan yang dimaksud dengan orang adalah orang perorangan, kelompok orang, badan hukum, atau badan publik sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini. Sedangkan yang dimaksud dengan badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3, 5, 10, 11 tersebut di atas, maka jelaslah bahwa badan publik juga dapat berposisi sebagai pihak

yang mengajukan gugatan ke badan publik lainnya jika informasi publik yang dibutuhkan tidak diberikan.

Demikian juga ketentuan mengenai pengertian obyek sengketa Tata Usaha Negara yang dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, hanya terbatas pada Keputusan Tata Usaha Negara, mengalami pergeseran dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, kepada perbuatan Tata Usaha Negara yang tidak berbentuk keputusan, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, antara lain seperti tidak disediakannya informasi berkala oleh Badan publik, pengenaan biaya yang tidak wajar, dan/atau penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-undang.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, jelaslah bahwa ketentuan mengenai obyek dan subyek sengketa Tata Usaha Negara yang berasal dari sengketa informasi publik dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, membawa implikasi kepada perubahan atau perluasan pengertian obyek sengketa dan subyek sengketa Tata Usaha Negara yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang selama ini telah dipahami dan dipergunakan oleh masyarakat.

Dengan demikian, maka pemaknaan terhadap teori sengketa Tata

Usaha Negara, khususnya mengenai sengketa intern, sebagaimana diungkapkan oleh Sjachran Basah,[438] yang hanya menyangkut persoalan kompetensi yang dipersengketakan oleh suatu instansi terhadap instansi lainnya, disebabkan tumpang tindih wewenang, tidak lagi dapat dipertahankan. Istilah sengketa intern hanya dapat dipakai untuk menyebut pihak-pihak yang bersengketa, yaitu antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara lainnya, sedangkan untuk substansi sengketa telah terjadi pergeseran atau perluasan, tidak lagi hanya tentang tumpang tindih wewenang, akan tetapi termasuk di dalamnya adalah tentang materinya.

Di samping itu ketentuan mengenai kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara terhadap sengketa informasi publik yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik juga berimplikasi kepada mekanisme atau prosedur pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Untuk mengetahui bagaimana implikasinya terhadap mekanisme atau prosedur pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, terlebih dahulu harus diketahui bagaimana prosedur pengajuan gugatan atau penyelesaian sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pada Bab III telah dijelaskan, bahwa penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dapat dibedakan dan digolongkan dalam dua hal, yaitu

[438] *Ibid,* hlm 220.

yang langsung dan tidak langsung. Langsung berarti bahwa untuk sengketa Tata Usaha Negara itu tidak terbuka kemungkinan menggunakan upaya administratif, melainkan hal itu semata-mata menjadi kompetensi absolute Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan yang tidak langsung adalah sebaliknya, yaitu terbuka kemungkinan sengketa Tata Usaha Negara diselesaikan oleh peradilan administrasi semu, dengan menggunakan seluruh upaya administrasi yang tersedia. Hal tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 jo Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang di dalamnya ditemukan bahwa dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara terdapat dua jalur, yaitu upaya administratif (*administrative beroep*) dan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (*rechtspraak*). Secara garis besar kedua jalur ini dapat diuraikan sebagai berikut :

4.3.1. Penyelesaian Sengketa melalui Upaya Administratif.

Eksistensi upaya administratif dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 48, yang menyatakan :

(1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara dministrative sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya dministrative yang tersedia.
(2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana

dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Terdapatnya kata "harus" pada Pasal 48, menegaskan bahwa setiap sengketa Tata Usaha Negara yang menyediakan upaya administratif baru boleh diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, setelah terlebih dahulu diselesaikan melalui upaya administratif.[439]

Setelah upaya administratif selesai ditempuh, dan ternyata ada pihak yang tidak puas, baru kemudian sengketa tersebut diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara, yang dalam hal ini adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Ketentuan mengenai prosedur ini diatur dalam Pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan : "Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48".

Dengan dijadikannya Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang seharusnya sebagai Pengadilan Tingkat Banding menjadi Pengadilan tingkat pertama dalam hal tersedia upaya administratif, berakibat Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang

---

[439] Indroharto, *Usaha memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara,* Sinar Harapan, Jakarta, 2005 (selanjutnya disebut Indroharto III), hlm 51, mengatakan: Upaya administratif merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa Tata Usaha Negara yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri (bukan oleh badan peradilan yang bebas) yang terdiri dari: prosedur keberatan dan prosedur banding administratif.

lain di samping tugas dan wewenang untuk memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat Banding. Hal ini merupakan pengecualian dan bahkan penyimpangan dari ketentuan Pasal 6 butir b Undang-undang Nomor 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum.[440]

Akibat bergesernya posisi tugas dan wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut, ternyata telah menimbulkan loncatan atau lompatan.[441] Terjadinya loncatan atau lompatan tersebut menurut Sjachran Basah,[442] dapat berakibat negatif, berupa kerugian hilangnya suatu tingkatan dan kesempatan memperoleh saluran peradilan Tata Usaha Negara. Justiciabelen kehilangan satu kesempatan memperoleh sarana untuk mencari kebenaran dan keadilan hukum, atau terlepas suatu bentuk perlindungan hukum untuknya. Hal demikian menurut Sjachran Basah,[443] tidak sesuai dengan tolok ukur atribusi vertical, meskipun keduanya, yakni Peradilan Tingkat pertama dan Peradilan Tingkat Banding merupakan peradilan yudex factie.

Karena bergesernya tugas dan wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menjadi Pengadilan tingkat pertama, maka menurut

---

[440] Pasal 6 butir b Undang-undang Nomor tahun 1986 tentang Peradilan Umum, menyatakan : "Pengadilan Tinggi merupakan Pengadilan Tingkat Banding".

[441] Sjachran Basah, *menelaah Liku-liku RUU tentang PTUN*, Alumni, Bandung, 1986, (selanjutnya disebut Sjachran Basah V), hlm 62. Lihat pula Sjachran Basah IV, *Op. Cit.*, hlm 26.

[442] Ibid, hlm 27.

[443] Sjachran Basah V, *Op. Cit.*, hlm 62.

Philipus M. Hadjon,[444] ada kemungkinan sebagian besar sengketa Tata Usaha Negara akan lebih banyak mengalir ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Ketentuan Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara di atas, telah menimbulkan interpretasi yang bermacam-macam, sehingga keluarnya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara,[445] yang antara lain mengatur mengenai pengertian dan prosedur upaya administratif.

Berkenaan dengan itu, SF. Marbun,[446] menyebutkan bahwa beberapa alternatif yang dapat ditempuh, antara lain :

---

[444] Philipus M. Hadjon, *Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara*, Penataran Peradilan Administrasi Negara, kerjasama Indonesia Belanda, Bandung, 10-22 Agustus 1987, (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon V), hlm 25.

[445] Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, antara lain, menyatakan :

1. Yang dimaksud upaya administratif adalah:
   a. Pengajuan surat keberatan (bezwaarschrift yang ditujukan kepada Badan/Pejabat Tata Usaha negara yang mengeluarkan Keputusan (penetapan/beschiking) semula.
   b. Pengajuan surat banding administratif (administratif bereop) yang ditujukan kepada atasan pejabat atau instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara Yang mengeluarkan keputusan yang berwenang memeriksa ulang Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.
2. a. Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.
   b. Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administatif berupa pengajuan surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan

1. Banding administratif baru boleh ditempuh setelah prosedur keberatan ditempuh lebih dahulu.
2. Bading administrative dapat langsung ditempuh, meskipun prosedur keberatan tersedia untuk itu.
3. Banding administratif atau prosedur keberatan ditempuh sesuai dengan perintah atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar ditempuhnya banding administratif atau prosedur keberatan.

Di antara alternatif tersebut di atas, maka alternatif terakhirlah yang lebih sesuai dengan harapan yang dimuat oleh Pasal 48, yakni kemungkinan banding administratif atau prosedur keberatan akan ditempuh sesuai dengan perintah, atau ketentuan yang menjadi dasar ditempuhnya banding administratif atau prosedur keberatan.

4.3.2. Penyelesaian Sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara, terjadi dalam hal sengketa Tata Usaha Negara itu tidak tersedia penyelesaiannya melalui upaya administratif, atau sesuai dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991, tersedia upaya administratif dalam bentuk prosedur keberatan tetapi hasil pemeriksaannya tidak memuaskan penggugat. Ketentuan mengenai penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui Peradilan Tata Usaha Negara terdapat dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan :

---

[446] S.F. Marbun I, *Op. Cit.*, hlm 86.

> Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

Selanjutnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, membagi jalur penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara tersebut atas dua bagian, yaitu : Pertama, bagi sengketa Tata Usaha Negara yang tidak tersedia upaya administratif penyelesaiannya dapat langsung diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara ; Kedua, bagi sengketa Tata Usaha Negara yang telah melalui upaya administratif, penyelesaiannya tidak dapat dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara tetapi harus melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama.[447]

Penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara ini dilakukan oleh hakim dan hanya menilai aspek hukum, tidak menguji aspek kebijaksanaan dikeluarkannya keputusan. Sifat putusannya hanya menyatakan (*deklaratoir*) bahwa keputusan yang disengketakan itu, misalnya tidak sah atau batal. Hakim tidak dapat mengubah atau mengganti keputusan yang sudah dinyatakan tidak sah atau batal tersebut. Hal ini sejalan dengan asas contraries actus, yang mengandung

[447] Pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan : Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.

konsekuensi bahwa yang berwenang mengubah atau mengganti keputusan adalah instansi yang berwenang mengeluarkannya.[448]

Berdasarkan prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diuraikan di atas, dan jika dihadapkan dengan prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang berasal dari sengketa informasi publik, maka secara garis besar dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pasal 47 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, menyatakan "Pengajuan gugatan dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara apabila yang digugat adalah Badan Publik Negara". Ini mengandung arti bahwa Pengadilan yang berwenang memeriksa dan memutus sengketa informasi publik jika yang digugat itu Badan Publik Negara adalah Pengadilan Tata Usaha Negara ; Selanjutnya pada Pasal 48 ayat (1) menyatakan, bahwa :

> "Pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) hanya dapat ditempuh apabila salah satu atau para pihak yang bersengketa secara tertulis menyatakan tidak menerima putusan Ajudikasi dari Komisi Informasi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya putusan tersebut".

Ini juga mengandung arti bahwa terhadap sengketa informasi publik harus diperoses terlebih dahulu melalui Komisi Informasi sebelum diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Persoalannya adalah

[448] Ridwan HR II, *Op. Cit.,* hlm 169.

bagaimanakah status dari Komisi Informasi tersebut, apakah sebagai lembaga banding administratif atau hanya sebagai lembaga prosedur keberatan sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 tahun 1991, tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Untuk membahas persoalan ini, terlebih dahulu harus dilihat bagaimana eksistensi Komisi Informasi dan proses Mediasi dan/atau Ajudikasi yang dilakukan oleh Komisi Informasi tersebut.

a. Eksistensi Komisi Informasi

Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik disebutkan, bahwa Komisi Informasi merupakan lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi.[449]

Yang dimaksud dengan "mandiri" adalah independen dalam menjalankan wewenang serta tugas dan fungsinya termasuk dalam memutuskan Sengketa Informasi Publik dengan berdasar pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi

---

[449] Pasal 23 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Publik, dan berdasarkan keadilan, kepentingan umum, dan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[450]

Untuk melaksanakan ketiga fungsi tersebut, maka komisi informasi mempunyai tugas-tugas pokok antara lain :[451]

1) menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi yang diajukan oleh setiap Pemohon Informasi Publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
2) menetapkan kebijakan umum pelayanan Informasi Publik; dan
3) menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.

b. Proses Mediasi

Proses mediasi baru dapat dilakukan oleh Komisi Informasi apabila Pemohon Informasi telah mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi, namun tidak memuaskan Pemohon Informasi Publik. Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik kepada Komisi Informasi diajukan dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja

[450] Penjelasan Pasal 23 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[451] Lihat Ketentuan Pasal 26 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

setelah diterimanya tanggapan tertulis dari atasan pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi.[452]

Dalam proses mediasi Anggota Komisi Informasi berperan sebagai mediator dan kesepakatan para pihak dalam proses Mediasi dituangkan dalam bentuk putusan Mediasi Komisi Informasi. Demikian juga Putusan Komisi Informasi yang berasal dari kesepakatan melalui Mediasi bersifat final dan mengikat.[453]

c. Proses Ajudikasi

Penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Ajudikasi nonlitigasi oleh Komisi Informasi hanya dapat ditempuh apabila upaya Mediasi dinyatakan tidak berhasil secara tertulis oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa, atau salah satu atau para pihak yang bersengketa menarik diri dari perundingan,[454] dan karena alasan penolakan atas permohonan informasi berdasarkan alasan

---

[452] Pasal 37 Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang menyatakan :

(1) Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik diajukan kepada Komisi Informasi Pusat dan/atau Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya apabila tanggapan atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dalam proses keberatan tidak memuaskan Pemohon Informasi Publik.

(2) Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik diajukan dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya tanggapan tertulis dari atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2).

[453] Lihat ketentuan Pasal 39 dan Pasal 40 ayat (3) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[454] Pasal 42 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.[455]

Dalam proses pemeriksaan melalui ajudikasi ini Komisi Informasi bertindak sebagai lembaga yang memeriksa dan memutus sengketa informasi publik. Berbeda halnya dengan Mediasi sebagaimana diuraikan di atas, bahwa pada mediasi, Komisi Informasi hanya sebagai mediator, dan hasil dari mediasi adalah kesepakatan para pihak. Sedangkan pada Ajudikasi, hasilnya berupa Putusan Komisi Informasi. Oleh karena itu, maka proses pemeriksaannya hampir sama dengan proses pemeriksaan perkara di Pengadilan, namun pemeriksaan dan penyelesaian sengketa informasi publik di Komisi Informasi bersifat nonlitigasi.

Berdasarkan uraian singkat di atas, jelaslah bahwa lembaga Komisi Informasi dan proses penyelesaian sengketa yang dilaksanakannya berbeda dengan prosedur keberatan dan banding administratif (*administratieve beroep*) sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Perbedaan tersebut pada intinya terdapat pada beberapa hal sebagai berikut :

1. Pengajuan sengketa informasi publik ke Pengadilan Tata Usaha Negara hanya dapat dilakukan setelah melalui keberatan dan pengaduan kepada Komisi Informasi ; Sedangkan penyelesaian sengketa Tata

[455]Pasal 3 ayat (4) Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik.

Usaha Negara berdasarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu langsung ke Pengadilan Tata Usaha Negara dan atau melalui upaya administratif terlebih dahulu.

2. Pengajuan sengketa informasi publik pada Komisi Informasi baru dapat dilakukan setelah Pemohon Informasi mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi ; Sedangkan pengajuan sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif langsung dapat dilakukan kepada atasan instansi atau pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut.
3. Pengajuan keberatan pada sengketa informasi publik diajukan kepada instansi atasan dari badan publik negara yang mengeluarkan keputusan tersebut ; Sedangkan dalam prosedur keberatan menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan tata Usaha Negara dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, diajukan kepada instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut.
4. Pada banding administratif, instansi yang menjadi tujuan Pengajuan surat banding administratif (*administratieve bereop*) adalah atasan pejabat atau instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara Yang mengeluarkan keputusan ; Sedangkan Komisi Informasi bukan

merupakan atasan badan publik Negara, melainkan merupakan lembaga mandiri, yang tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun, yang berfungsi menjalankan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi.[456]

5. Putusan banding administratif (*administratieve beroep*) tidak dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, tetapi ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ;[457] Sedangkan putusan Ajudikasi Komisi Informasi dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.[458]
6. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap sengketa Tata Usaha Negara yang berasal dari Informasi publik, tidak dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, tetapi harus diajukan kasasi ke Mahkamah Agung;[459] Sedangkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-

---

[456] Pasal 23 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[457] Pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

[458] Pasal 47 ayat (1) Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[459]Ketentuan Pasal 50 Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, menyatakan : Pihak yang tidak menerima putusan pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung

undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara,[460] baru kemudian dapat dimohonkan kasasi ke Mahmakah Agung, jika merasa tidak terpuaskan dengan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, kecuali yang diatur dalam Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dari beberapa perbedaan antara banding administratif dengan upaya mediasi dan/atau Ajudikasi oleh Komisi Informasi tersebut, yang paling menonjol dan punya kesamaan istilah hanya pada proses keberatan, namun keduanya berbeda pada instansi tujuan keberatan. Pengajuan keberatan menurut Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, diajukan oleh Pemohon Informasi kepada instansi atasan dari badan publik yang bersangkutan, dan sebagai tahap awal yang harus dilakukan oleh Pemohon Informasi jika kepentingannya untuk memperoleh informasi publik merasa dirugikan; Sedangkan prosedur keberatan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, surat keberatan diajukan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan

---

paling lambat dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya putusan pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri.

[460] Pasal 122 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan : Terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dimintakan pemeriksaan banding oleh penggugat atau tergugat kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Keputusan Tata Usaha Negara,[461] dan bukan sebagai tahap awal dari penyelesaian semua sengketa Tata Usaha Negara, melainkan hanya terhadap sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu terhadap sengketa Tata Usaha Negara yang terdapat upaya administratif. Sedangkan terhadap sengketa Tata Usaha Negara lainnya, yang tidak terdapat upaya administratif tidak diharuskan adanya prosedur keberatan maupun banding administratif.

Apabila dianalisis secara keseluruhan, di samping perbedaan-perbedaan sebagaimana diuraikan di atas, maka ada kesamaan proses yang harus ditempuh dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dari sengketa Informasi publik dengan sengketa Tata Usaha Negara yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kesamaan tersebut terdapat pada proses sebelum sengketa tersebut diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu harus mengajukan keberatan terlebih dahulu. Pada sengketa Informasi Publik proses keberatan diajukan kepada instansi atasan dari badan publik negara yang bersangkutan, dan kalau tidak puas baru kemudian diajukan kepada Komisi Informasi, kemudian jika tidak puas juga baru diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan

[461] Lihat Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

pada sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana telah diatur dalam Pasal 48 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara harus dilakukan upaya administratif terlebih dahulu, dimana pihak yang merasa keberatan mengajukan surat banding (banding administratif) kepada instansi atasan dari badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan, dan jika tidak puas baru kemudian diteruskan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Namun yang membedakannya adalah, pada sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dari Informasi Publik, putusan Komisi Informasi diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, sedangkan pada sengketa Tata Usaha Negara yang diatur dalam Pasal 48 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Berdasarkan pada uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa implikasi yuridis dari perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah terjadinya kerancuan dalam sistem penanganan dan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara secara keseluruhan, dimana untuk sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dari informasi publik prosedur penanganan atau penyelesaiannya diatur secara tersendiri, sedangkan prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang

Peradilan Tata Usaha Negara juga memiliki prosedur tersendiri.

Untuk lebih jelasnya mengenai prosedur dan tahapan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara setelah berlakunya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Untuk sengketa Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dibagi atas empat bagian, yaitu :

1.1. Bagi sengketa Tata Usaha Negara yang tidak tersedia upaya administratif berlaku tahapan peradilan pada umumnya, yaitu :

a. Pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara;

b. Permohonan banding ke Pengailan Tinggi Tata Usaha Negara;

c. Permohonan Kasasi ke Mahkamah Agung; dan

d. Permohonan Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung.

1.2. Bagi sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tahapan penyelesaiannya juga dapat digolongkan atas tiga bagian, yaitu :

1.2.1. Bagi sengketa Tata Usaha Negara yang tersedia upaya administratif, berupa "banding administratif", tahapan penyelesaiannya adalah sebagai berikut :

a. Mengajukan banding administratif;

b. Mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara;
c. Permohonan Kasasi ke Mahkamah Agung; dan
d. Permohonan Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung

1.2.2. Sedangkan bagi sengketa Tata Usaha Negara yang tersedia upaya administratif, hanya berupa "prosedur keberatan", sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tahapan penyelesaiannya adalah sebagai berikut :

a. Mengajukan keberatan kepada instansi yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara;
b. Mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara;
c. Permohonan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara;
d. Permohonan Kasasi ke Mahkamah Agung; dan
e. Permohonan Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung.

1.2.3. Adapun bagi sengketa Tata Usaha Negara yang tersedia upaya administratif, berupa "prosedur keberatan", dan "banding administratif", sebagaimana diatur dalam Surat

Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tahapan penyelesaiannya adalah sbb :

a. Mengajukan keberatan kepada instansi yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara;
b. Mengajukan banding administratif;
c. Mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara;
d. Permohonan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara;
e. Permohonan Kasasi ke Mahkamah Agung; dan
f. Permohonan Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung.

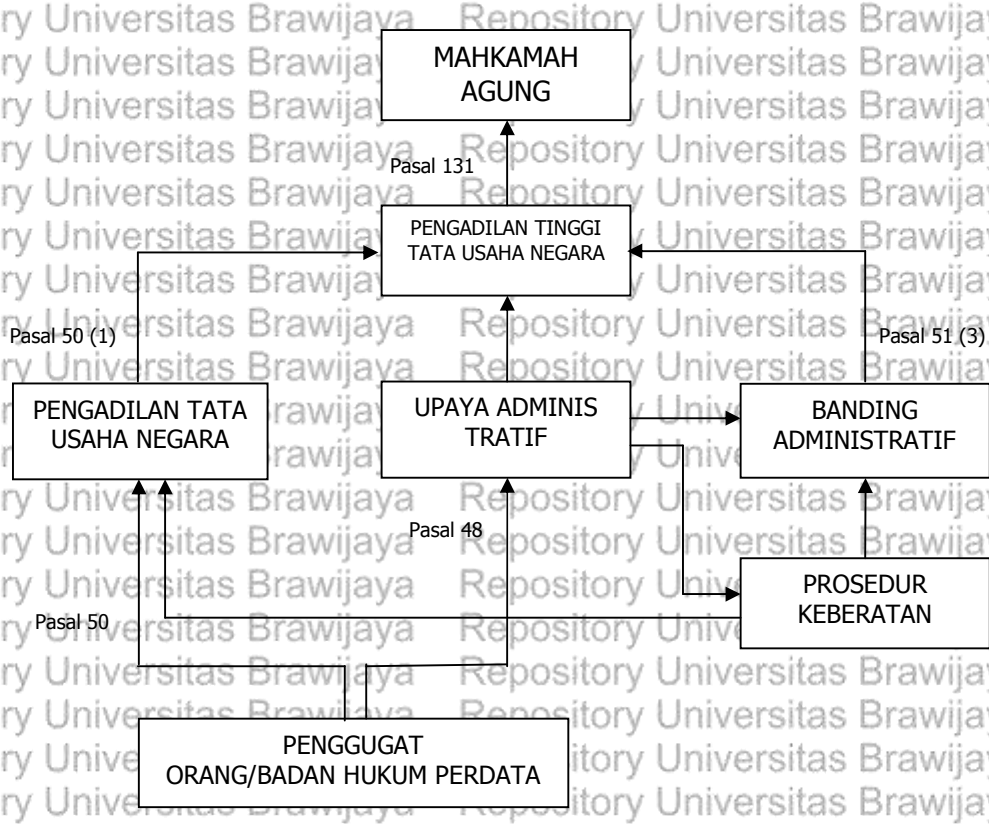
2. Untuk sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dari informasi publik, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, prosedur penanganan atau penyelesaiannya diatur secara tersendiri, melalui beberapa tahapan, yaitu :

a. Mengajukan keberatan ke instansi atasan,
b. Permohonan Penyelesaian sengketa ke Komisi Informasi,
c. Pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara;
d. Permohonan Kasasi ke Mahkamah Agung.

Untuk lebih jelasnya, maka prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diuraikan di atas juga dapat digambarkan dalam bentuk skema sebagai berikut :

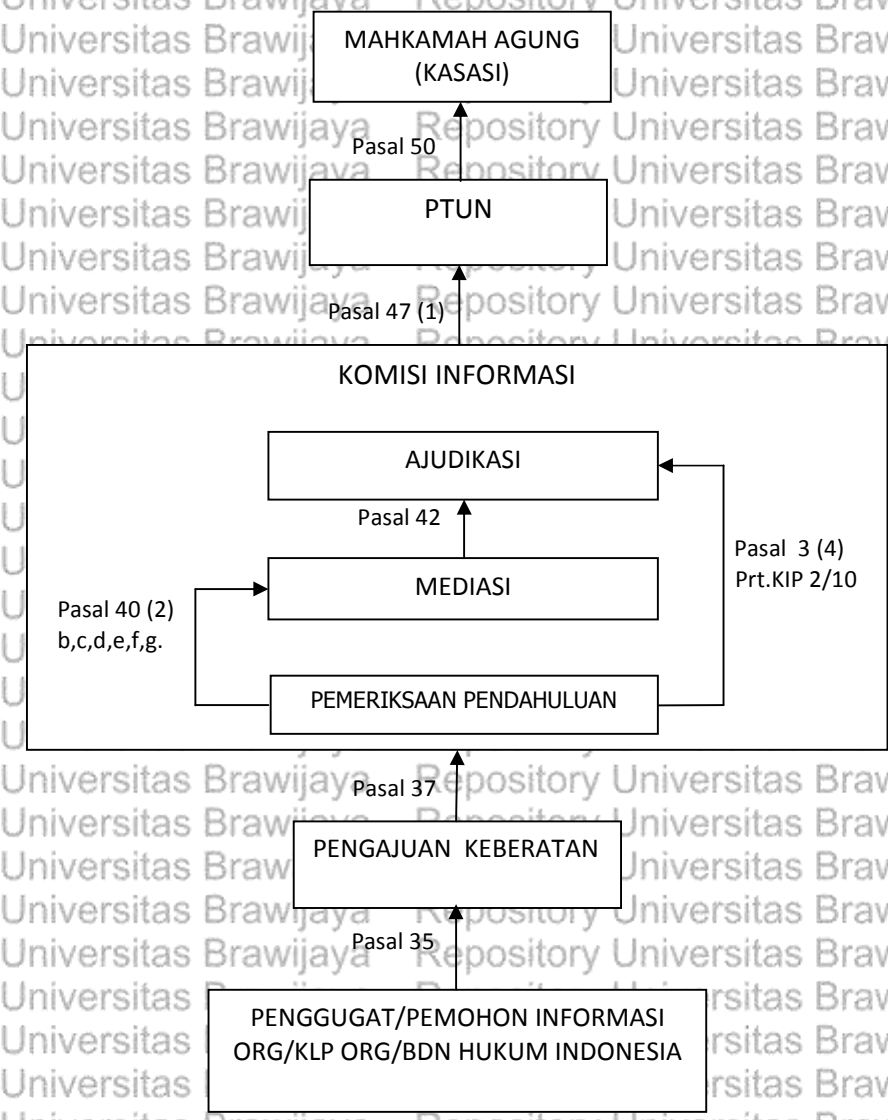
Skema 4

Prosedur Penyelesaian Sengketa TUN Menurut UU No. 5 Th 1986 dan SEMA No 2 Th 1991



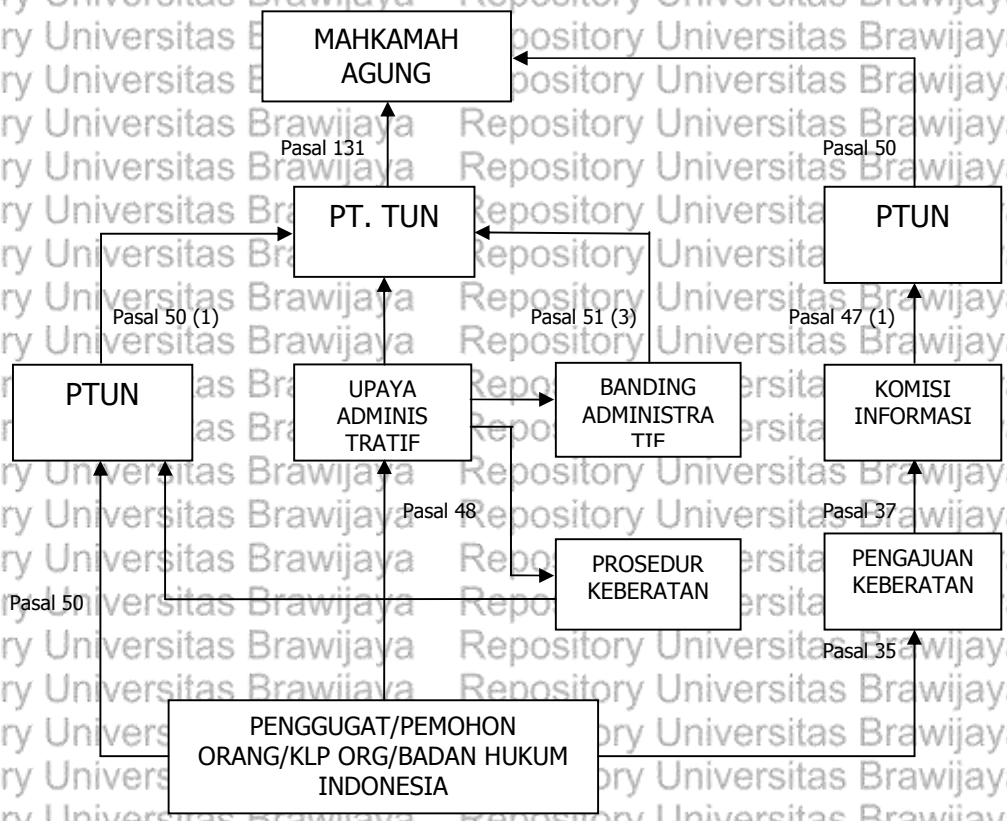
Skema 5

Prosedur Penyelesaian Sengketa TUN Menurut UU No. 14 Th 2008



Skema 6

Prosedur Penyelesaian Sengketa TUN Menurut UU No. 5 Th 1986
SEMA No. 2 Th 1991 dan UU No. 14 Th 2008



Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka terhadap sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dari informasi publik, harus dicarikan solusi yang tepat, agar tidak menimbulkan kerancuan terhadap system penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kerancuan ini juga dapat mengakibatkan kebingungan pada masyarakat pencari keadilan, yang ingin mendapatkan perlindungan hukum dari lembaga peradilan.

BAB V

EKSISTENSI KOMISI INFORMASI DALAM SISTEM PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA DAN MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008

5.1. Eksistensi Komisi Informasi

Informasi merupakan kebutuhan pokok setiap orang bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting bagi ketahanan nasional ; demikian juga dengan hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia[462] dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik. Selain itu, keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan Badan Publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik.[463]

Untuk memberikan pelayanan dan perlindungan hukum bagi warganegara terhadap kebutuhan mengenai keterbukaan informasi publik,

---

[462]Perubahan kedua UUD 1945 (disahkan 18 Agustus 2000), Pasal 28 F menyebutkan : Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

[463]Lihat konsideran Menimbang Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

serta untuk memberikan jaminan terhadap semua orang dalam memperoleh Informasi, maka dibentuklah undang-undang yang mengatur tentang keterbukaan Informasi Publik, dengan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang telah disahkan pada tanggal 30 April 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61. Fungsi maksimal ini diperlukan, mengingat hak untuk memperoleh Informasi merupakan hak asasi manusia sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis.[464]

Salah satu elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka adalah hak publik untuk memperoleh Informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hak atas Informasi menjadi sangat penting karena makin terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik, penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Hak setiap orang untuk memperoleh Informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak banyak berarti tanpa jaminan keterbukaan Informasi Publik. Keberadaan Undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik juga sangat penting sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan (1) hak setiap orang untuk memperoleh Informasi, (2) kewajiban Badan Publik menyediakan dan melayani permintaan Informasi secara

[464]Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi publik.

cepat, tepat waktu, biaya ringan/proporsional, dan cara sederhana ; (3) pengecualian bersifat ketat dan terbatas ; (4) kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan Informasi.[465]

Oleh karena itu setiap Badan Publik mempunyai kewajiban untuk membuka akses atas Informasi Publik yang berkaitan dengan Badan Publik tersebut untuk masyarakat luas. Lingkup Badan Publik dalam Undang-undang ini meliputi lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif, serta penyelenggara negara lainnya yang mendapatkan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan mencakup pula organisasi non pemerintah, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, seperti lembaga swadaya masyarakat, perkumpulan, serta organisasi lainnya yang mengelola atau menggunakan dana yang sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.[466]

Melalui mekanisme dan pelaksanaan prinsip keterbukaan, akan tercipta kepemerintahan yang baik dan peran serta masyarakat yang transparan dan akuntabilitas yang tinggi sebagai salah satu prasyarat untuk mewujudkan demokrasi yang hakiki. Dengan membuka akses publik terhadap Informasi diharapkan Badan Publik termotivasi untuk

---

[465] *Ibid*

[466] Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

bertanggung jawab dan berorientasi pada pelayanan rakyat yang sebaik-baiknya. Dengan demikian, hal itu dapat mempercepat perwujudan pemerintahan yang terbuka yang merupakan upaya strategis mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dan terciptanya kepemerintahan yang baik (*good governance*).

Namun sebelum lebih jauh membahas tentang Keterbukaan Informasi Publik dan pengaturannya, maka terlebih dahulu akan diuraikan tentang pengertian Informasi Publik dan informasi manakah yang disebut informasi publik.

5.1.1. Informasi Publik

Untuk lebih memahami tentang pengertian Informasi Publik, berikut ini terlebih dahulu dikemukakan pengertian dari Informasi itu sendiri. Informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun non elektronik.[467]

Definisi di atas memberikan pengertian yang sangat luas mengenai apa yang disebut informasi, mengingat adanya kata-kata "sesuai dengan

[467] Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

perkembangan teknologi informasi". Karena yang dimaksud dengan "Teknologi Informasi" menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, adalah suatu teknik untuk mengumpulkan, menyiapkan, menyimpan, memproses, mengumumkan, menganalisis, dan/atau menyebarkan informasi.

Dengan demikian, maka termasuk juga didalam teknologi informasi adalah informasi elektronik, yang menurut Pasal 1 angka 1 didefinisikan sebagai suatu atau sekumpulan data elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, electronic data interchange (EDI), surat elektronik (*electronic mail*), telegram, teleks, telecopy, atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, symbol, atau perforasi yang telah diolah yang memiliki arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya.

Sedangkan Informasi Publik menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Berdasarkan pengertian tentang Informasi Publik di atas, maka dapat dipahami, bahwa tidak semua informasi dapat dikatakan sebagai

informasi publik. Sebuah informasi baru dapat disebut sebagai informasi publik sedikitnya harus memenuhi dua unsur, yaitu :

a. Informasi tersebut harus merupakan informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik.
b. Informasi tersebut harus berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik membagi Informasi Publik ke dalam 5 kelompok, yaitu :

1. Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala ;
2. Informasi yang wajib diumumkan secara serta merta ;
3. Informasi yang wajib tersedia setiap saat ;
4. Informasi yang dikecualikan; dan
5. Informasi yang diperoleh berdasarkan permintaan.

Yang termasuk dalam Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala adalah :

a. informasi yang berkaitan dengan Badan Publik;
b. informasi mengenai kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait;
c. informasi mengenai laporan keuangan; dan/atau
d. informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya mengenai Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala ini dijelaskan secara lebih rinci dalam peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik, termasuk di dalamnya adalah : tentang profil badan publik, program atau kegiatan yang sedang dijalankan oleh badan publik, kinerja, laporan keuangan, laporan akses informasi, dan lain sebagainya yang diatur dalam Pasal 11, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

(1) Setiap Badan Publik wajib mengumumkan secara berkala Informasi Publik yang sekurang-kurangnya terdiri atas:

a. informasi tentang profil Badan Publik yang meliputi:
   1. informasi tentang kedudukan atau domisili beserta alamat lengkap, ruang lingkup kegiatan, maksud dan tujuan, tugas dan fungsi Badan Publik beserta kantor unit-unit di bawahnya
   2. struktur organisasi, gambaran umum setiap satuan kerja, profil singkat pejabat struktural
   3. laporan harta kekayaan bagi Pejabat Negara yang wajib melakukannya yang telah diperiksa, diverifikasi, dan telah dikirimkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi ke Badan Publik untuk diumumkan.
b. ringkasan informasi tentang program dan/atau kegiatan yang sedang dijalankan dalamlingkup Badan Publik yang sekurang-kurangnya terdiri atas:
   1. nama program dan kegiatan
   2. penanggungjawab, pelaksana program dan kegiatan serta nomor telepon dan/atau alamat yang dapat dihubungi
   3. target dan/atau capaian program dan kegiatan
   4. jadwal pelaksanaan program dan kegiatan
   5. anggaran program dan kegiatan yang meliputi sumber dan jumlah
   6. agenda penting terkait pelaksanaan tugas Badan Publik
   7. informasi khusus lainnya yang berkaitan langsung dengan hak-hak masyarakat
   8. informasi tentang penerimaan calon pegawai dan/atau pejabat Badan Publik Negara

9. informasi tentang penerimaan calon peserta didik pada Badan Publik yang menyelenggarakan pendidikan untuk umum.

c. ringkasan informasi tentang kinerja dalam lingkup Badan Publik berupa narasi tentang realisasi kegiatan yang telah maupun sedang dijalankan beserta capaiannya;

d. ringkasan laporan keuangan yang sekurang-kurangnya terdiri atas:
   1. rencana dan laporan realisasi anggaran
   2. neraca
   3. laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku
   4. daftar aset dan investasi;

e. ringkasan laporan akses Informasi Publik yang sekurang-kurangnya terdiri atas:
   1. jumlah permohonan Informasi Publik yang diterima
   2. waktu yang diperlukan dalam memenuhi setiap permohonan Informasi Publik
   3. jumlah permohonan Informasi Publik yang dikabulkan baik sebagian atau seluruhnya dan permohonan Informasi Publik yang ditolak
   4. alasan penolakan permohonan Informasi Publik

f. informasi tentang peraturan, keputusan, dan/atau kebijakan yang mengikat dan/atau berdampak bagi publik yang dikeluarkan oleh Badan Publik yang sekurang-kurangnya terdiri atas:
   1. daftar rancangan dan tahap pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Keputusan, dan/atau Kebijakan yang sedang dalam proses pembuatan
   2. daftar Peraturan Perundang-undangan, Keputusan, dan/atau Kebijakan yang telah disahkan atau ditetapkan;

g. informasi tentang hak dan tata cara memperoleh Informasi Publik, serta tata cara pengajuan keberatan serta proses penyelesaian sengketa Informasi Publik berikut pihakpihak yang bertanggungjawab yang dapat dihubungi;

h. informasi tentang tata cara pengaduan penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran yang dilakukan baik oleh pejabat Badan Publik maupun pihak yang mendapatkan izin atau perjanjian kerja dari Badan Publik yang bersangkutan;

i. informasi tentang pengumuman pengadaan barang dan jasa sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait;

j. informasi tentang prosedur peringatan dini dan prosedur evakuasi keadaan darurat di setiap kantor Badan Publik.

(2) Pengumuman secara berkala sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) kali dalam setahun.

Dengan melihat penjabaran dari informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala sebagaimana diuraikan di atas, maka tidak ada satupun rahasia yang dapat disembunyikan oleh badan publik kepada masyarakat, mulai dari pejabat struktural beserta laporan harta kekayaannya, keberadaan institusi dan program kerja maupun kinerjanya. Mengenai pejabat struktural ini tidak hanya kekayaan tapi juga profil singkat pejabatnya, harus diinformasikan secara berkala kepada publik. Dan yang dimaksud dengan Profil singkat pejabat adalah meliputi: nama, nomor telepon dan sarana komunikasi satuan unit kerja yang bias dihubungi, alamat unit/satuan kerja pejabat, laporan harta kekayaan Pejabat Negara yang telah diperiksa, diverifikasi, dan telah dikirimkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi ke Badan Publik untuk diumumkan, latar belakang pendidikan, dan penghargaan yang pernah diterima.[468]

Demikian juga mengenai informasi jumlah anggaran yang ada pada institusi tersebut termasuk agenda-agenda penting badan publik serta informasi khusus tentang program atau kegiatan badan publik serta penerimaan pegawai badan publik dan lain sebagainya juga harus diinformasikan secara berkala kepada masyarakat.

[468] Penjelasan Pasal 11 ayat (1) huruf a angka 2 Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010, tentang Standar Layanan Informasi Publik.

Yang dimaksud dengan informasi anggaran meliputi : ringkasan informasi seperti Daftar Isian Penggunaan Anggaran (DIPA), dokumen anggaran lainnya seperti rincian DIPA, rincian Daftar Pelaksanaan Anggaran di Daerah, rencana kerja anggaran, proposal, dll. Sedangkan Yang dimaksud dengan agenda penting terkait pelaksanaan tugas Badan Publik misalnya: proses perencanaan program, proses pembuatan anggaran, agenda dan proses pembuatan peraturan perundang-undangan serta waktu untuk memberi masukan, agenda dan proses pemberangkatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri, pembuatan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), waktu distribusi dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), agenda sidang pada tiap tingkatan peradilan. Sedangkan informasi khusus tentang program atau kegiatan Badan Publik yang berkaitan langsung dengan hak-hak masyarakat misalnya hak masyarakat atas beras miskin, Bantuan Operasional Sekolah, Asuransi Kesehatan bagi masyarakat miskin, atau dana khusus bagi peternak/petani di suatu daerah.[469]

Sedangkan yang termasuk Informasi yang wajib diumumkan secara serta merta adalah informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum. Penegasan terhadap ketentuan ini terdapat dalam Pasal 12 peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010 tentang

[469] Penjelasan Pasal 11 ayat (1) huruf b angka 5, 6 dan 7 Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010, tentang Standar Layanan Informasi Publik.

Standar Layanan Informasi Publik, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

(1) Setiap Badan Publik yang memiliki kewenangan atas suatu informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum dan/atau Badan Publik yang berwenang memberikan izin dan/atau melakukan perjanjian kerja dengan pihak lain yang kegiatannya berpotensi mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum wajib memiliki standar pengumuman informasi serta merta.

(2) Informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi antara lain:
   a. informasi tentang bencana alam seperti kekeringan, kebakaran hutan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemik, wabah, kejadian luar biasa, kejadian antariksa atau benda-benda angkasa;
   b. informasi tentang keadaan bencana non-alam seperti kegagalan industri atau teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantariksaan;
   c. bencana sosial seperti kerusuhan sosial, konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror;
   d. informasi tentang jenis, persebaran dan daerah yang menjadi sumber penyakit yang berpotensi menular;
   e. informasi tentang racun pada bahan makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat; dan/atau
   f. informasi tentang rencana gangguan terhadap utilitas publik.

(3) Standar pengumuman informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi:
   a. potensi bahaya dan/atau besaran dampak yang dapat ditimbulkan;
   b. pihak-pihak yang berpotensi terkena dampak baik masyarakat umum maupun pegawai Badan Publik yang menerima izin atau perjanjian kerja dari Badan Publik tersebut;
   c. prosedur dan tempat evakuasi apabila keadaan darurat terjadi;
   d. cara menghindari bahaya dan/atau dampak yang ditimbulkan;
   e. cara mendapatkan bantuan dari pihak yang berwenang;

f. pihak-pihak yang wajib mengumumkan informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum;
g. tata cara pengumuman informasi apabila keadaan darurat terjadi;
h. upaya-upaya yang dilakukan oleh Badan Publik dan/atau pihak-pihak yang berwenang dalam menanggulangi bahaya dan/atau dampak yang ditimbulkan.

(4) Badan Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mematuhi pelaksanaan standar pengumuman informasi serta merta serta sebagaimana dimaksud pada ayat (3) serta memastikan pelaksanaannya oleh pihak yang menerima izin dan/atau melakukan perjanjian kerja.

Demikian juga dengan Informasi yang wajib tersedia setiap saat, yang termasuk di dalamnya adalah :

a. daftar seluruh Informasi Publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan;
b. hasil keputusan Badan Publik dan pertimbangannya;
c. seluruh kebijakan yang ada berikut dokumen pendukungnya
d. rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan Badan Publik;
e. perjanjian Badan Publik dengan pihak ketiga;
f. informasi dan kebijakan yang disampaikan Pejabat Publik dalam pertemuan yang terbuka untuk umum;
g. prosedur kerja pegawai Badan Publik yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat; dan/atau
h. laporan mengenai pelayanan akses Informasi Publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Penjabaran lebih lanjut mengenai informasi yang wajib tersedia setiap saat terdapat di dalam Pasal 13 Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik, yang selengkapnya sebagai berikut :

(1) Setiap Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik setiap saat yang sekurang-kurangnya terdiri atas:

a. Daftar Informasi Publik yang sekurang-kurangnya memuat:
   1. nomor
   2. ringkasan isi informasi
   3. pejabat atau unit/satuan kerja yang menguasai informasi
   4. penanggungjawab pembuatan atau penerbitan informasi
   5. waktu dan tempat pembuatan informasi
   6. bentuk informasi yang tersedia
   7. jangka waktu penyimpanan atau retensi arsip;

b. informasi tentang peraturan, keputusan dan/atau atau kebijakan Badan Publik yang sekurang-kurangnya terdiri atas:
   1. dokumen pendukung seperti naskah akademis, kajian atau pertimbangan yang mendasari terbitnya peraturan, keputusan atau kebijakan tersebut
   2. masukan-masukan dari berbagai pihak atas peraturan, keputusan atau kebijakan tersebut
   3. risalah rapat dari proses pembentukan peraturan, keputusan atau kebijakan tersebut
   4. rancangan peraturan, keputusan atau kebijakan tersebut
   5. tahap perumusan peraturan, keputusan atau kebijakan tersebut
   6. peraturan, keputusan dan/atau kebijakan yang telah diterbitkan;

c. seluruh informasi lengkap yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11;

d. informasi tentang organisasi, administrasi, kepegawaian, dan keuangan, antara lain:
   1. pedoman pengelolaan organisasi, administrasi, personil dan keuangan
   2. profil lengkap pimpinan dan pegawai yang meliputi nama, sejarah karir atau posisi, sejarah pendidikan, penghargaan dan sanksi berat yang pernah diterima

3. anggaran Badan Publik secara umum maupun anggaran secara khusus unit pelaksana teknis serta laporan keuangannya
4. data statistik yang dibuat dan dikelola oleh Badan Publik;

e. surat-surat perjanjian dengan pihak ketiga berikut dokumen pendukungnya;
f. surat menyurat pimpinan atau pejabat Badan Publik dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya;
g. syarat-syarat perizinan, izin yang diterbitkan dan/atau dikeluarkan berikut dokumen pendukungnya, dan laporan penaatan izin yang diberikan;
h. data perbendaharaan atau inventaris;
i. rencana strategis dan rencana kerja Badan Publik;
j. agenda kerja pimpinan satuan kerja;
k. informasi mengenai kegiatan pelayanan Informasi Publik yang dilaksanakan, sarana dan prasarana layanan Informasi Publik yang dimiliki beserta kondisinya, sumber daya manusia yang menangani layanan Informasi Publik beserta kualifikasinya, anggaran layanan Informasi Publik serta laporan penggunaannya;
l. jumlah, jenis, dan gambaran umum pelanggaran yang ditemukan dalam pengawasan internal serta laporan penindakannya;
m. jumlah, jenis, dan gambaran umum pelanggaran yang dilaporkan oleh masyarakat serta laporan penindakannya;
n. daftar serta hasil-hasil penelitian yang dilakukan;
o. Informasi Publik lain yang telah dinyatakan terbuka bagi masyarakat berdasarkan mekanisme keberatan dan/atau penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik;
p. informasi tentang standar pengumuman informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 bagi Badan Publik yang memberikan izin dan/atau melakukan perjanjian kerja dengan pihak lain yang kegiatannya berpotensi mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum;
q. informasi dan kebijakan yang disampaikan pejabat publik dalam pertemuan yang terbuka untuk umum.

(2) Daftar Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat pada Lampiran II sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan ini.

Sedangkan yang termasuk Informasi yang dikecualikan adalah informasi yang apabila dibuka dapat :

a. menghambat proses penegakan hukum,
b. mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;
c. membahayakan pertahanan dan keamanan negara,
d. mengungkapkan kekayaan alam Indonesia;
e. merugikan ketahanan ekonomi nasional:
f. merugikan kepentingan hubungan luar negeri:
g. mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;
h. mengungkap rahasia pribadi,
i. memorandum atau surat-surat antar Badan Publik atau intra Badan Publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan;
j. informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-Undang.

Selengkapnya mengenai informasi yang dikecualikan diatur dalam Pasal 17 Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang selengkapnya sebagai berikut :

Setiap Badan Publik wajib membuka akses bagi setiap Pemohon Informasi Publik untuk mendapatkan Informasi Publik, kecuali:

a. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat menghambat proses penegakan hukum, yaitu informasi yang dapat:
   1. menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana;
   2. mengungkapkan identitas informan, pelapor, saksi, dan/atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana;

3. mengungkapkan data intelijen kriminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional;
4. membahayakan keselamatan dan kehidupan penegak hukum dan/atau keluarganya; dan/atau
5. membahayakan keamanan peralatan, sarana, dan/atau prasarana penegak hukum.

b. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;

c. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, yaitu:
1. informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri;
2. dokumen yang memuat tentang strategi, intelijen, operasi, teknik dan taktik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi;
3. jumlah, komposisi, disposisi, atau dislokasi kekuatan dan kemampuan dalam penyelenggaraan system pertahanan dan keamanan negara serta rencana pengembangannya;
4. gambar dan data tentang situasi dan keadaan pangkalan dan/atau instalasi militer;
5. data perkiraan kemampuan militer dan pertahanan negara lain terbatas pada segala tindakan dan/atau indikasi negara tersebut yang dapat membahayakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/atau data terkait kerjasama militer dengan negara lain yang disepakati dalam perjanjian tersebut sebagai rahasia atau sangat rahasia;
6. sistem persandian negara; dan/atau
7. sistem intelijen negara.

d. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia;

e. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional:

1. rencana awal pembelian dan penjualan mata uang nasional atau asing, saham dan aset vital milik negara;
2. rencana awal perubahan nilai tukar, suku bunga, dan model operasi institusi keuangan;
3. rencana awal perubahan suku bunga bank, pinjaman pemerintah, perubahan pajak, tarif, atau pendapatan negara/daerah lainnya;
4. rencana awal penjualan atau pembelian tanah atau properti;
5. rencana awal investasi asing;
6. proses dan hasil pengawasan perbankan, asuransi, atau lembaga keuangan lainnya; dan/atau
7. hal-hal yang berkaitan dengan proses pencetakan uang.

f. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri:
1. posisi, daya tawar dan strategi yang akan dan telah diambil oleh negara dalam hubungannya dengan negosiasi internasional;
2. korespondensi diplomatik antarnegara;
3. sistem komunikasi dan persandian yang dipergunakan dalam menjalankan hubungan internasional; dan/atau
4. perlindungan dan pengamanan infrastruktur strategis Indonesia di luar negeri.

g. Informasi Publik yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;

h. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkap rahasia pribadi, yaitu:
1. riwayat dan kondisi anggota keluarga;
2. riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik, dan psikis seseorang;
3. kondisi keuangan, aset, pendapatan, dan rekening bank seseorang;
4. hasil-hasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/atau
5. catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan nonformal.

i. memorandum atau surat-surat antar Badan Publik atau intra Badan Publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan;

j. informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-undang.

Yang dimaksud dengan "Informasi yang terkait dengan sistem pertahanan dan keamanan negara" sebagaimana dinyatakan pada huruf c angka 1 di atas adalah Informasi tentang: (1) infrastruktur pertahanan pada kerawanan: sistem komunikasi strategis pertahanan, sistem pendukung strategis pertahanan, pusat pemandu, dan pengendali operasi militer; (2) gelar operasi militer pada perencanaan operasi militer, komando dan kendali operasi militer, kemampuan operasi satuan militer yang digelar, misi taktis operasi militer, gelar taktis operasi militer, tahapan dan waktu gelar taktis operasi militer, titik-titik kerawanan gelar militer, dan kemampuan, kerawanan, lokasi, serta analisis kondisi fisik dan moral musuh; (3) sistem persenjataan pada spesifikasi teknis operasional alat persenjataan militer, kinerja dan kapabilitas teknis operasional alat persenjataan militer, kerawanan sistem persenjataan militer, serta rancang bangun dan purwarupa persenjataan militer. Sedangkan yang dimaksud dengan "sistem persandian negara" pada huruf c angka 6 di atas adalah adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan pengamanan Informasi rahasia negara yang meliputi data dan Informasi tentang material sandi dan jarring yang digunakan, metode dan teknik aplikasi persandian, aktivitas penggunaannya, serta kegiatan pencarian dan pengupasan Informasi bersandi pihak lain yang meliputi data dan Informasi material sandi yang digunakan, aktivitas pencarian dan analisis,

sumber Informasi bersandi, serta hasil analisis dan personil sandi yang melaksanakan. Dan Yang dimaksud dengan "sistem intelijen negara" pada huruf c angka 7 adalah suatu sistem yang mengatur aktivitas badan intelijen yang disesuaikan dengan strata masing-masing agar lebih terarah dan terkoordinasi secara efektif, efisien, sinergis, dan profesional dalam mengantisipasi berbagai bentuk dan sifat potensi ancaman ataupun peluang yang ada sehingga hasil analisisnya secara akurat, cepat, objektif, dan relevan yang dapat mendukung dan menyukseskan kebijaksanaan dan strategi nasional.[470]

Pengecualian informasi publik sebagaimana dimaksud di atas, didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan serta setelah dipertimbangkan dengan seksama bahwa menutup informasi publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya. Pengecualian tersebut juga tidak bersifat permanen dan mempunyai jangka waktu tertentu untuk dapat dibuka kembali.[471] Pengaturan mengenai jangka waktu pengecualian ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

---

[470] Lihat penjelasan Pasal 17 ayat (1) huruf c angka 1, 6 dan 7 Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[471] Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Jangka waktu pengecualian informasi publik secara garis besar dapat dibagi menjadi tiga macam, yaitu :

1. Jangka Waktu Pengecualian Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat menghambat proses penegakan hukum ditetapkan paling lama 30 (tiga puluh) tahun, kecuali jika Informasi Publik tersebut telah dibuka dalam sidang pengadilan yang terbuka untuk umum.
2. Jangka waktu pengecualian bagi informasi yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat, dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang, dan memorandum atau surat-surat antar-Badan Publik atau intra-Badan Publik yang berkaitan dengan Informasi yang dikecualikan, ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Sedangkan Jangka waktu pengecualian bagi informasi yang dapat membahayakan pertahanan dan keamanan Negara, dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia, dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional, dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri, dan dapat mengungkap rahasia pribadi seseorang, ditetapkan berdasarkan kebutuhan masing-masing.

Penentuan jangka waktu tertentu yang dibutuhkan sebagaimana dimaksud pada poin 3 di atas, ditetapkan oleh pimpinan tertinggi Badan Publik yang bersangkutan, kecuali informasi yang dapat mengungkap rahasia pribadi seseorang, baru dapat dibuka jika : pihak yang rahasianya diungkap memberikan persetujuan tertulis, dan/atau pengungkapan berkaitan dengan posisi seseorang dalam jabatan-jabatan publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[472]

Adapun yang termasuk Informasi yang diperoleh berdasarkan permintaan adalah : Informasi publik yang tidak tercantum dalam klasifikasi informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala, informasi yang wajib diumumkan secara serta merta, informasi yang wajib tersedia setiap saat, dan informasi yang dikecualikan.[473]

Untuk mendapatkan informasi yang diperoleh berdasarkan permohonan, Pemohon Informasi mengajukan permohonan informasi publik kepada Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) secara tertulis atau tidak tertulis. Dalam hal permohonan diajukan secara tertulis Pemohon Informasi harus mengisi formulir permohonan; dan membayar biaya salinan dan/atau pengiriman informasi apabila dibutuhkan. Sedangkan jika permohonan diajukan secara tidak tertulis,

---

[472] Lihat ketentuan Pasal 5, 6, 7, 8 dan 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[473] Departemen Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, Bahan Sosialisasi Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Jogyakarta, 5 Agustus 2008.

Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) memastikan permohonan Informasi Publik tercatat dalam formulir permohonan.[474]

Permohonan juga dapat dilakukan melalui surat elektronik, atau faksimile, atau datang langsung ke Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID). Dalam hal permohonan dilakukan melalui surat elektronik atau datang langsung, Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) wajib memastikan diberikannya nomor pendaftaran pada saat permohonan diterima. Sedangkan jika permohonan Informasi Publik dilakukan melalui surat atau faksimili atau cara lain yang tidak memungkinkan bagi Badan Publik untuk memberikan nomor pendaftaran secara langsung, Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) wajib memastikan nomor pendaftaran dikirimkan kepada Pemohon Informasi Publik.[475]

5.1.2. Eksistensi Komisi Informasi

Agar Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan peraturan pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik, maka harus ada sebuah lembaga atau institusi khusus yang dibentuk untuk itu. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik telah ditentukan sebuah lembaga

---

[474] Lihat ketentuan Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3), Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010, tentang Standar Layanan Informasi Publik.

[475] Pasal 24 ayat (3) dan (4) Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010, tentang Standar Layanan Informasi Publik.

yang bernama Komisi Informasi.

Komisi Informasi merupakan lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi.[476] Komisi ini terdiri dari Komisi Informasi Pusat, Komisi Informasi provinsi, dan jika dibutuhkan Komisi Informasi kabupaten/kota.[477]

Kata-kata jika dibutuhkan, mengandung arti tidak wajib, tergantung kepada kepentingan dan kebutuhan daerah masing-masing, apakah institusi Komisi Informasi daerah tersebut dianggap perlu dibentuk di daerah ataukah tidak. Karena jika tidak atau belum terbentuk, maka Undang-undang telah memberikan kewenangan kepada Komisi Informasi Pusat untuk menangani dan menyelesaikan sengketa informasi yang ada di daerah.[478]

---

[476] Pasal 23 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[477] Pasal 24 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, menyatakan :
(1) Komisi Informasi terdiri atas Komisi Informasi Pusat, Komisi Informasi provinsi, dan jika dibutuhkan Komisi Informasi kabupaten/kota.
(2) Komisi Informasi Pusat berkedudukan di ibu kota Negara.
(3) Komisi Informasi provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi dan Komisi Informasi kabupaten/kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota.

[478] Lihat ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, menyatakan : Komisi Informasi Pusat bertugas: menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah selama Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota belum terbentuk.

Pembentukan Komisi Informasi sampai di tingkat daerah ini juga dimaksudkan agar pelaksanaan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan, demikian juga penanganan terhadap sengketa informasi sebagai bagian dari perlindungan hukum terhadap pemohon dan pengguna informasi publik dapat dilaksanakan dengan baik.

Yang dimaksud dengan "mandiri" adalah independen dalam menjalankan wewenang serta tugas dan fungsinya termasuk dalam memutuskan Sengketa Informasi Publik dengan berdasar pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan berdasarkan keadilan, kepentingan umum, dan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan yang dimaksud "Ajudikasi nonlitigasi" adalah penyelesaian sengketa Ajudikasi di luar pengadilan yang putusannya memiliki kekuatan setara dengan putusan pengadilan.[479] Dan yang dimaksud dengan Sengketa Informasi Publik adalah sengketa yang terjadi antara badan publik dan pengguna informasi publik yang berkaitan dengan hak memperoleh dan menggunakan informasi berdasarkan alasan-alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Untuk melaksanakan ketiga fungsi tersebut, maka komisi informasi

[479] Lihat Penjelasan Pasal 23 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

mempunyai tugas-tugas antara lain :[480]

a. menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi yang diajukan oleh setiap Pemohon Informasi Publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
b. menetapkan kebijakan umum pelayanan Informasi Publik; dan
c. menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.

Antara Komisi Informasi Pusat dengan Komisi Informasi Provinsi dan/atau Komisi Informasi Kabupaten/Kota, terdapat perbedaan tugas yang mendasari wewenang masing-masing lembaga, yaitu : Untuk Komisi Informasi Pusat mempunyai tugas :

a. menetapkan prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi;
b. menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah selama Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota belum terbentuk; dan
c. memberikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya berdasarkan Undang-Undang ini kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia setahun sekali atau sewaktu-waktu jika diminta.

---

[480]Lihat Ketentuan Pasal 26 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Sedangkan Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota bertugas menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi.

Selanjutnya yang dimaksud dengan "prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa" sebagaimana dikemukakan di atas adalah prosedur beracara di bidang penyelesaian sengketa Informasi yang dilakukan oleh Komisi Informasi.

Disamping itu dalam menjalankan tugasnya, Komisi Informasi juga memiliki wewenang :[481]

a. memanggil dan/atau mempertemukan para pihak yang bersengketa;
b. meminta catatan atau bahan yang relevan yang dimiliki oleh Badan Publik terkait untuk mengambil keputusan dalam upaya menyelesaikan Sengketa Informasi Publik;
c. meminta keterangan atau menghadirkan pejabat Badan Publik ataupun pihak yang terkait sebagai saksi dalam penyelesaian Sengketa Informasi Publik;
d. mengambil sumpah setiap saksi yang didengar keterangannya dalam Ajudikasi nonlitigasi penyelesaian Sengketa Informasi Publik; dan
e. membuat kode etik yang diumumkan kepada publik sehingga masyarakat dapat menilai kinerja Komisi Informasi.

---

[481] Lihat Ketentuan Pasal 27 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Kewenangan ini juga dibedakan antara Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi di Daerah.[482] Kewenangan Komisi Informasi Pusat meliputi kewenangan penyelesaian Sengketa Informasi Publik yang menyangkut Badan Publik pusat dan Badan Publik tingkat provinsi dan/atau Badan Publik tingkat kabupaten/kota selama Komisi Informasi di provinsi atau Komisi Informasi kabupaten/kota tersebut belum terbentuk. Sedangkan Kewenangan Komisi Informasi provinsi meliputi kewenangan penyelesaian sengketa yang menyangkut Badan Publik tingkat provinsi yang bersangkutan. Demikian juga Kewenangan Komisi Informasi kabupaten/kota meliputi kewenangan penyelesaian sengketa yang menyangkut Badan Publik tingkat kabupaten/kota yang bersangkutan.

Komisi Informasi Pusat bertanggung jawab kepada Presiden, sedangkan Komisi Informasi Daerah bertanggung jawab kepada Gubernur/Bupati/Walikota dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada DPR/DPRD.[483]

---

[482]Pasal 27 ayat (2) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[483] Pasal 28 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, menyatakan :
(1) Komisi Informasi Pusat bertanggung jawab kepada Presiden dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
(2) Komisi Informasi provinsi bertanggung jawab kepada gubernur dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi yang bersangkutan.
(3) Komisi Informasi kabupaten/kota bertanggung jawab kepada bupati/walikota dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
(4) Laporan lengkap Komisi Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) bersifat terbuka untuk umum.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka jika dihadapkan dengan lembaga banding administratif sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka Komisi Informasi ini tidak dapat disamakan dengan lembaga banding administratif, baik dari sisi eksistensinya, maupun dari sisi teknik atau cara dan prosedur penyelesaian sengketa yang diterapkannya.

Dari sisi eksistensinya, lembaga banding administratif, yang menyelesaikan sengketa banding administratif adalah instansi atasan dari lembaga yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.[484] Sedangkan Komisi Informasi bukan merupakan institusi atasan dari Badan Publik yang bersengketa, melainkan lembaga mandiri yang tidak memiliki hubungan hierarkis dengan Badan Publik yang bersengketa, dan memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu menjalankan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik dan menyelesaikan Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi.[485]

Dari sisi cara dan prosedur penyelesaian sengketa, penyelesaian sengketa informasi publik yang dilaksanakan oleh Komisi Informasi

---

[484]Lihat Penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan tata Usaha Negara.

[485]Pasal 23 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

memiliki beberapa tahapan, antara lain : Pemeriksaan Pendahuluan, Mediasi, dan Ajudikasi Non Litigasi, dan memiliki Hukum Acara yang sudah jelas diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, (mengenai mekanisme penyelesaian sengketa informasi publik ini akan diuraikan lebih lanjut pada bagian berikut) ; Sedangkan banding administratif, masih belum memiliki Hukum Acara yang pasti, sehingga menurut SF. Marbun,[486] kesulitan akibat ketiadaan hukum acara tersebut umumnya sangat dirasakan oleh sebagian besar departemen atau kementrian atau badan atau institusi yang menyediakan upaya administratif, akibatnya proses penanganan terhadap permohonan upaya administratif yang dilakukan selama ini masih banyak yang bersifat insidental.[487]

[486]SF. Marbun I, *Op. Cit.,* hlm 92.

[487]*Ibid.,* hlm 93. Kecuali Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), telah memiliki mekanisme kerja yang cukup memadai, mengatur secara garis besar mekanisme sidang dan langkah-langkah persiapan pengambilan putusan, sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden RI. No. 67 tahun 1980 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian; Keputusan Menteri Negara Penerbitan Aparatur Negara selaku Ketua Badan Pertimbangan Kepegawaian No. 02/MENPAN/1981; Juga mengenai jenis-jenis hukuman baik yang dapat diajukan keberatan, maupun jenis hukuman yang tidak dapat diajukan keberatan kepada pejabat yang berwenang menghukum serta jenis hukuman yang dapat diajukan keberatan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) No. 23/SE/1980. Mekanisme proses pemeriksaan keberatan pada BAPEK dirumuskan dalam suatu "Risalah", yang sekarang ini dijadikan sebagai pedoman atau pegangan dalam proses pemeriksaan dan penyelesaian setiap permohonan keberatan yang diajukan ke BAPEK, yang memuat antara lain : Ketentuan Umum, Keberatan, Tanggapan, Duduk Perkara, Kesimpulan, dan Penutup. Keseluruhan isi Risalah ditangani oleh Sekretariat BAPEK dan diserahkan kepada Ketua BAPEK untuk kemudian diajukan dalam sidang BAPEK. Anggota BAPEK berjumlah 7 orang, termasuk seorang Ketua. Sedangkan anggotanya terdiri dari unsur beberapa departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Demikian juga halnya jika dilihat dari sisi teori Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternatieve Deputes Resolution*), terdapat perbedaan dan persamaan, yang dapat diuraikan sebagai berikut :

Dari sisi eksistensinya, keberadaan Komiis Informasi hampir sama dengan lembaga penyelesaian sengketa di luar Pengadilan, dimana Komisi Informasi merupakan lembaga mandiri, yang tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun, demikian juga dengan lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di luar Pengadilan, merupakan lembaga mandiri yang terlepas dari pengaruh pihak manapun.

Sedangkan dari sisi cara atau prosedur penyelesaian sengketa juga terdapat persamaan, di samping adanya perbedaan-perbedaan. Persamaannya adalah terletak pada penggunaan lembaga mediasi sebagai salah satu sarana dalam penyelesaian sengketa. Dan perbedaannya terdapat pada prosedur pengajuan atau penyelesaian sengketa. Untuk dapat mengajukan sengketa ke Komisi Informasi harus terlebih dahulu mengajukan keberatan kepada instansi atasan dari Pejabat Pengelola Informasi dan dokumentasi (PPID), jika tidak puas, baru dapat diajukan kepada Komisi Informasi. Sedangkan dalam teori Alternatif Penyelesaian sengketa, yang lebih menitik beratkan pada penyelesaian secara damai, proses penyelesaian sengketa dimulai dari tahapan konsultasi, negosiasi, baru kemudian dilakukan mediasi.

Perbedaan lainnya adalah terletak pada posisi lembaga Komisi

Informasi dalam proses penyelesaian sengketa secara keseluruhan, dimana pada sengketa Informasi Publik, penyelesaian sengketa melalui Komisi Informasi harus ditempuh sebelum sengketa tersebut diajukan ke lembaga Peradilan, sedangkan dalam teori Alternatif Penyelesaian sengketa, lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan merupakan salah satu alternatif, yang berarti lembaga tersebut dapat digunakan sebagai pilihan untuk menyelesaikan sengketa atau dapat juga tidak digunakan, atau dengan kata lain dapat langsung diajukan ke Pengadilan.

Posisi lembaga Komisi Informasi seperti ini tidak memberikan pilihan kepada para pihak terutama pihak pemohon informasi yang merasa mendapat hambatan untuk memperoleh informasi jika mau menyelesaikan masalahnya ke lembaga peradilan tanpa melalui Komisi Informasi. Hal ini tidak sejalan dengan teori Alternatif Penyelesaian Sengketa, dimana dalam teori tersebut para pihak diberikan kebebasan untuk memilih dan menentukan lembaga mana yang akan dipakai untuk menyelesaikan sengketa, apakah lembaga alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan ataukan langsung ke lembaga Peradilan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa lembaga komisi Informasi tidak dapat disamakan dengan lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksudkan dalam Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternatieve Desputes Resolution)*.

5.2. Mekanisme penyelesaian sengketa Informasi Publik menurut Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Setiap konflik yang terjadi dalam kehidupan masyarakat tidak selamanya harus diselesakan di depan pengadilan. Tetapi dapat juga diselesaikan dengan secara non litigasi. Penyelesaian sengketa secara non litigasi adalah penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang didasarkan kepada hukum, dan penyelesaian tersebut dapat digolongkan kepada penyelesaian yang berkualitas tinggi, karena sengketa yang diselesaikan secara demikian akan dapat selesai tuntas tanpa meninggalkan sisa kebencian dan dendam. Penyelesaian sengketa hukum secara non litigasi dengan cara-cara penerapan hukum dengan meyakinkan kepada para pihak bahwa hukum itu adalah cara yang paling bermoral dalam penyelesaian sengketa adalah penyelesaian yang dapat menuntaskan sengketa tanpa menyisakan dendam yang dapat menimbulkan kekacauan di masyarakat.

Dalam konteks itu Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik telah mengamanatkan untuk melakukan penyelesaian sengketa informasi publik dengan cara-cara non litigasi sebagai langkah awal sebelum akhirnya terpaksa harus dibawa ke depan pengadilan. Upaya untuk menyelesaikan sengketa secara non litigasi ini ditugaskan kepada sebuah lembaga yang bernama Komisi Informasi. Adapun mekanisme penyelesaian sengketa informasi publik melalui lembaga Komisi Informasi ini

telah diatur secara garis besar dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Komisi Informasi Pusat dan/atau Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota dilakukan apabila telah mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), namun tidak dapat memuaskan Pemohon Informasi Publik. Dan upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik diajukan dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya tanggapan tertulis dari atasan pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi.[488]

Ini mengandung arti bahwa pengajuan sengketa informasi publik kepada Komisi Informasi mensyaratkan dua hal :

a. Harus ada upaya keberatan terlebih dahulu yang diajukan kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi berdasarkan

---

[488] Pasal 37 Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang menyatakan :
(1) Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik diajukan kepada Komisi Informasi Pusat dan/atau Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya apabila tanggapan atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dalam proses keberatan tidak memuaskan Pemohon Informasi Publik.
(2) Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik diajukan dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya tanggapan tertulis dari atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2).

alasan-alasan yang terdapat dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;[489]

b. Pengajuan sengketa informasi publik harus diajukan kepada Komisi Informasi dalam tenggang waktu 14 hari kerja terhitung sejak diterimanya tanggapan tertulis dari atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi.[490]

Apabila tidak memenuhi kedua syarat tersebut di atas, maka pengajuan sengketa Informasi Publik kepada Komisi Informasi tidak dapat diterima.

Dengan demikian, maka penyelesaian sengketa informasi menurut Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, memiliki beberapa tahapan, yaitu tahap Keberatan, pengaduan ke Komisi Informasi, pengajuan gugatan ke Pengadilan dan/atau melalui jalur pidana. Lebih jauh mengenai tahapan dan prosedur penyelesaian sengketa informasi publik tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

5.2.1. Pengajuan Keberatan

Setiap Pemohon Informasi Publik dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) jika kepentingannya untuk mendapatkan informasi

[489]Lihat penjelasan Pasal 37 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang menyatakan : Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Komisi Informasi hanya dapat diajukan setelah melalui proses keberatan kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi.

[490] Lihat ketentuan Pasal 37 ayat (2) Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

publik merasa terganggu. Keberatan dimaksud harus diajukan berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut :

a. penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian
b. tidak disediakannya informasi berkala ;
c. tidak ditanggapinya permintaan informasi;
d. permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta;
e. tidak dipenuhinya permintaan informasi;
f. pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/atau
g. penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-Undang.

Keberatan tersebut harus diajukan oleh Pemohon Informasi Publik dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah ditemukannya alasan sebagaimana disebutkan di atas. Dan atasan pejabat pengelola informasi dan dokumentasi harus memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh Pemohon Informasi Publik dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya keberatan secara tertulis.[491]

Pengajuan keberatan sebagaimana dimaksud di atas, ditujukan kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) melalui Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), dan dapat

[491] Lihat ketentuan Pasal 36 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

dikuasakan kepada pihak lain yang cakap di hadapan hukum.[492]

Pengajuan keberatan dilakukan dengan cara mengisi formulir keberatan yang disediakan oleh Badan Publik. Dalam hal pengajuan keberatan disampaikan secara tidak tertulis, Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), wajib membantu Pemohon Informasi Publik yang mengajukan keberatan atau pihak yang menerima kuasa untuk mengisikan formulir keberatan dan kemudian memberikan nomor registrasi pengajuan keberatan.[493] Hal ini untuk menjamin agar setiap orang dapat memperjuangkan haknya untuk mendapatkan informasi.

5.2.2. Penyelesaian sengketa melalui Komisi Informasi

Penyelesaian sengketa Informasi Publik oleh Komisi Informasi dilakukan dengan dua cara, yaitu dengan cara Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi.[494] Yang dimaksud dengan "Mediasi" adalah penyelesaian sengketa informasi publik antara para pihak melalui bantuan mediator komisi informasi. Sedangkan "Ajudikasi" adalah proses penyelesaian sengketa informasi publik antara para pihak yang diputus oleh komisi

[492] Pasal 30 ayat (2) dan (3) Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010, tentang Standar Layanan Informasi Publik.

[493] Pasal 32 ayat (1) dan (2) Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 tahun 2010, tentang Standar Layanan Informasi Publik.

[494]Pasal 38 ayat (1) menyatakan : Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota harus mulai mengupayakan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik.

informasi ;[495] dan yang dimaksud dengan nonlitigasi adalah penyelesaian/ penangkalan sengketa hukum secara hukum di luar pengadilan.[496] Penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Komisi Informasi dapat ditempuh apabila:[497]

a. Pemohon tidak puas terhadap tanggapan atas keberatan yang diberikan oleh atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) ; atau

b. Pemohon tidak mendapatkan tanggapan atas keberatan yang telah diajukan kepada atasan PPID dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak keberatan diterima oleh atasan PPID.

Pemeriksaan sengketa informasi publik di Komisi Informasi terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu : Pemeriksaan Pendahuluan, Mediasi dan/atau Ajudikasi.

a. Pemeriksaan Pendahuluan

Dalam hal pemeriksaan pendahuluan ini Ketua Komisi Informasi menetapkan Majelis Pemeriksaan Pendahuluan[498] yang berjumlah minimal

---

[495] Pasal 1 angka 6 dan 7 undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ; dan Pasal 1 angka 8 dan 9 Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik.

[496] I Wayan Wiryawan dan I Ketut Artadi, *Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan, Keterampilan Non Litigasi Aparat Hukum,* Udayana University Press, Denpasar, 2009, hlm 5.

[497] Pasal 3 ayat (2) Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik.

[498] Majelis Pemeriksaan Pendahuluan adalah majelis yang terdiri dari komisioner Komisi Informasi yang bertugas melakukan pemeriksaan pendahuluan (penjelasan Pasal

3 (tiga) orang untuk melakukan pemeriksaan pendahuluan berdasarkan rapat pleno Komisi Informasi. Pemeriksaan Pendahuluan dimaksud dilakukan untuk menentukan mengenai beberapa hal : *pertama,* kewenangan Komisi Informasi, apakah sengketa informasi tersebut merupakan sengketa informasi yang menjadi kewenangan komisi informasi untuk menyelesaikannya dan apakah menjadi kewenangan Komisi Informasi pada tingkat dan wilayah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan; *kedua,* keabsahan pemohon, apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan; *ketiga,* cara penyelesaiannya, apakah dengan cara Mediasi atau Ajudikasi; dan *keempat,* apakah Termohon telah menuliskan alasan pengecualian sesuai dengan apa yang dimaksud.[499] Dalam melakukan pemeriksaan pendahuluan, Majelis Pemeriksaan Pendahuluan dapat

---

1 angka 16 Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik).

[499]Penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf d menyatakan : Hal-hal yang perlu ditentukan dan mungkin diklarifikasi dalam proses pemeriksaan pendahuluan, antara lain: (1) apakah Termohon adalah Badan Publik yang merupakan obyek dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; (b) apakah sengketa yang dimohonkan merupakan sengketa informasi menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; (c) apakah sengketa informasi tersebut merupakan sengketa informasi yang menjadi kewenangan Komisi Informasi untuk menyelesaikannya; (d) apakah sengketa informasi tersebut merupakan sengketa informasi yang menjadi kewenangan Komisi Informasi pada tingkat dan wilayah yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Peraturan ini; (e) apakah Pemohon adalah pihak yang menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dapat mengajukan permohonan informasi; (f) apakah Pemohon dapat membuktikan bahwa ia telah permohonan informasi dan telah mengajukan keberatan kepada pihak, dalam waktu dan sesuai dengan prosedur yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Peraturan ini; (g) apakah informasi yang disengketakan merupakan informasi yang dikecualikan atau tidak menurut Termohon; (h) apa kondisi (sikap atau alasan Termohon) yang sebenarnya melatarbelakangi munculnya sengketa informasi.

meminta klarifikasi kepada Pemohon dan/atau Termohon. Dan Pemeriksaan pendahuluan sudah harus selesai dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan diregister.[500]

Dalam hal Majelis Pemeriksaan Pendahuluan menganggap bahwa permohonan yang diajukan bukan merupakan kewenangan Komisi Informasi, atau permohonan yang diajukan bukan merupakan kewenangan Komisi Informasi pada tingkat atau wilayah administrasi sebagaimana dimohonkan, dan Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), maka permohonan ditolak dengan mengeluarkan Penetapan Majelis Pemeriksaan Pendahuluan. Penetapan Majelis Pemeriksaan Pendahuluan yang menolak permohonan penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud di atas, diberitahukan kepada Pemohon dan Termohon selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja sejak penetapan dibuat.[501]

Namun apabila Majelis Pemeriksaan Pendahuluan menyatakan bahwa Komisi Informasi berwenang memeriksa sengketa yang dimohonkan dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), maka permohonan diterima dengan mengeluarkan Penetapan Majelis Pemeriksaan Pendahuluan. Penetapan tersebut berisi mekanisme

---

[500] Lihat ketentuan Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik.

[501] Lihat ketentuan Pasal 20-22 Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik.

penyelesaian Sengketa Informasi Publik yang akan ditempuh.[502] Dan Pelaksanaan proses penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud di atas, dilaksanakan selambat-lambatnya 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak penetapan Majelis Pemeriksaan Pendahuluan.[503]

Yang dimaksud dengan mekanisme penyelesaian Sengketa Informasi Publik adalah mediasi atau ajudikasi, karena Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik telah mengatur secara tegas sengketa mana yang harus diselesaikan melalui mediasi atau ajudikasi.

b. Mediasi

Sebagaimana halnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan pada umumnya, penyelesaian sengketa melalui mediasi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, juga merupakan pilihan para pihak dan bersifat sukarela.[504] Namun sifat sukarela yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, berbeda dengan sifat sekarela pada upaya mediasi di dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan pada umumnya, atau dengan kata lain berbeda dengan sifat sukarela

[502] Penjelasan Pasal 23 ayat (2) menyatakan, bahwa yang dimaksud dengan mekanisme penyelesaian Sengketa Informasi Publik adalah mediasi atau ajudikasi. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik mengatur secara tegas sengketa mana yang harus diselesaikan melalui mediasi atau ajudikasi.

[503] Lihat ketentuan Pasal 23 Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik.

[504] Lihat ketentuan Pasal 40 ayat (1) undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

menurut Teori Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Teori ini bertitik tolak dari keinginan dan kepercayaan para pihak yang bersengketa dan menitik beratkan penyelesaian sengketa secara damai, karenanya keinginan dan pilihan para pihak menjadi hal utama dalam menentukan mediator, sehingga orang-orang yang akan menjadi mediator adalah orang-orang yang telah dipercaya bahkan telah dikenal kemampuan dan kearifannya oleh para pihak. Teori ini juga merujuk pada ketentuan Undang-undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Pada proses mediasi dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, sifat sukarela tersebut benar-benar datang atau berasal dari diri para pihak yang menjatuhkan pilihan untuk menyelesaikan masalahnya di luar pengadilan melalui mediasi, artinya proses mediasi tersebut bisa dipakai atau bisa juga tidak, atau dengan kata lain pihak yang bersengketa dapat memilih menyelesaikan sengketanya dengan cara mediasi atau dapat juga langsung ke Pengadilan tanpa melalui mediasi. Namun dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, proses mediasi itu merupakan salah satu tahapan dalam proses penyelesaian sengketa informasi publik yang harus ditempuh untuk menuju ke penyelesaian sengketa informasi selanjutnya seperti Ajudikasi

nonlitigasi atau bahkan ke tingkat pengadilan, kecuali sengketa informasi tersebut tergolong sengketa yang tidak dapat diselesaikan dengan melalui mediasi. Jadi mau tidak mau proses mediasi tersebut harus ditempuh jika Pemohon informasi berkeinginan untuk menyelesaikan sengketanya secara tuntas, jika masih belum terpuaskan dengan tanggapan atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi.

Dengan demikian, maka sifat sukarela untuk memilih mediasi dalam penyelesaian sengketa informasi publik menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, adalah tidak murni, melainkan proses mediasi tersebut harus ditempuh jika pemohon informasi tidak merasa puas dengan tanggapan atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dalam proses keberatan yang telah diajukan oleh Pemohon Informasi Publik. Tanpa melalui proses mediasi Pemohon informasi (pihak yang bersengketa) tidak dapat mengajukan keberatannya melalui Ajudikasi nonlitigasi atau ke pengadilan.

Selain itu perbedaan yang paling menonjol antara mediasi menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dengan mediasi dalam proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan menurut Undang-undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, adalah terletak pada pemilihan mediator. Jika pada mediasi dalam proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan menurut Undang-undang Nomor 30 tahun

1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, mediator benar-benar dipilih oleh para pihak yang bersengketa, namun pada mediasi menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, mediator telah ditentukan yaitu Komisioner pada Komisi Informasi.[505]

Di samping itu sengketa yang dapat diajukan melalui proses mediasi juga dibatasi, hanya terhadap pokok perkara atau sengketa informasi yang memenuhi ketentuan Pasal 35 ayat (1) huruf b, c, d, e, f, dan huruf g, yaitu : tidak disediakannya informasi berkala, tidak ditanggapinya permintaan informasi, permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta, tidak dipenuhinya permintaan informasi, pengenaan biaya yang tidak wajar, dan/atau penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-Undang. Sedangkan untuk sengketa informasi yang diatur dalam Pasal 35 ayat (1) huruf a, berupa penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian, tidak dapat diajukan melalui upaya mediasi.[506]

Dalam proses mediasi ini Anggota Komisi Informasi berperan sebagai mediator dan kesepakatan para pihak dalam proses Mediasi dituangkan dalam bentuk putusan Mediasi Komisi Informasi. Demikian

---

[505] Pasal 1 angka 13 Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik.

[506] Lihat ketentuan Pasal 40 ayat (2) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; dan Pasal 3 ayat (3) Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik.

juga Putusan Komisi Informasi yang berasal dari kesepakatan melalui Mediasi bersifat final dan mengikat.[507] Artinya bahwa sengketa informasi tersebut telah berakhir dan tidak dapat dilakukan upaya apapun lagi oleh para pihak.

c. Ajudikasi nonlitigasi

Sebagaimana telah disinggung di atas, Ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa informasi publik antara para pihak yang diputus oleh komisi informasi. Penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Ajudikasi nonlitigasi oleh Komisi Informasi hanya dapat ditempuh apabila upaya Mediasi dinyatakan tidak berhasil secara tertulis oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa, atau salah satu atau para pihak yang bersengketa menarik diri dari perundingan. Ini berarti bahwa proses ajudikasi merupakan upaya lanjutan dari mediasi jika mediasi dinyatakan gagal oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa. Oleh karena itu Penyelesaian sengketa melalui ajudikasi dilakukan karena salah satu dari 2 (dua) alasan, yaitu : penolakan atas permohonan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ; atau Pemohon informasi publik telah menempuh upaya penyelesaian sengketa melalui mediasi namun proses mediasi gagal atau salah satu

[507] Lihat ketentuan Pasal 39 dan Pasal 40 ayat (3) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

atau para pihak menarik diri dari proses mediasi.[508]

Dalam proses pemeriksaan dengan cara Ajudikasi ini Komisi Informasi bertindak sebagai lembaga yang memeriksa dan memutus sengketa informasi publik. Berbeda halnya dengan Mediasi sebagaimana diuraikan di atas, bahwa pada mediasi, Komisi Informasi hanya sebagai mediator, dan hasil dari mediasi adalah kesepakatan para pihak. Sedangkan pada Ajudikasi, hasilnya berupa Putusan Komisi Informasi. Oleh karena itu, maka proses pemeriksaannya hampir sama dengan proses pemeriksaan perkara di Pengadilan, kecuali hal-hal yang bersifat khusus, dan pemeriksaan di Komisi Informasi bersifat nonlitigasi.

Adapun prosedur penyelesaian sengketa Informasi Publik dengan cara Ajudikasi ini secara garis besar dapat digambarkan sebagai berikut :

1) Persiapan

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal 40 ayat (2) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan ketentuan Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) serta Pasal 42 Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik, maka tahap persiapan ini dibagi atas 2 (dua) cara, yaitu permohonan dan penegasan. Kedua cara tersebut masing-masing memiliki teknis tersendiri berkaitan dengan penentuan pilihan cara penyelesaian

[508]Lihat ketentuan Pasal 42 Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Pasal 3 ayat (4) Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik.

sengketa yang dilakukan oleh Majelis Pemeriksaan Pendahuluan, apakah melalui mediasi terlebih dahulu atau langsung dengan cara ajudikasi.

a) Permohonan

Permohonan penyelesaian sengketa informasi publik diajukan kepada Komisi Informasi oleh pemohon informasi yang kepentingannya untuk mendapatkan informasi publik merasa dirugikan, dan disampaikan melalui petugas kepaniteraan. Permohonan atau pengajuan sengketa informasi publik baru dapat diajukan setelah Pemohon Informasi mengajukan keberatan kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), dalam tenggang waktu 14 hari kerja terhitung sejak diterimanya tanggapan tertulis dari atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi. Permohonan tersebut juga harus disertai dengan alasan tertulis dan tanggapan atasan pejabat pengelola informasi dan dokumentasi apabila atasan pejabat pengelola informasi dan dokumentasi tersebut menguatkan putusan yang ditetapkan oleh bawahannya.[509]

Permohonan dapat dilakukan dengan datang secara langsung kepada Komisi Informasi atau mengirimkan berkas permohonan melalui pos, email, faksimili, atau metode pengiriman berkas lainnya.[510] Dalam hal Pemohon datang langsung, petugas kepaniteraan membantu menuangkan permohonan dalam format yang telah ditetapkan.

---

[509] Lihat ketentuan Pasal 37 ayat (2) dan Pasal 36 ayat (3) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[510] Ketentan Pasal 6 ayat (2) dan (3) Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik

Petugas kepaniteraan juga akan memeriksa kelengkapan berkas permohonan tersebut. Dalam hal berkas permohonan belum lengkap, Panitera menyatakan bahwa permohonan belum lengkap dengan memberikan Surat Pemberitahuan Ketidak lengkapan Berkas kepada Pemohon serta memberitahu berkas yang harus dilengkapi selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya permohonan. Jika setelah jangka waktu sebagaimana dimaksud, Pemohon belum melengkapi berkas permohonan, mengenai identitas Pemohon, maka Panitera menerbitkan penetapan yang menyatakan bahwa permohonan tersebut tidak diregistrasi dan memberitahukannya kepada Pemohon disertai dengan pengembalian berkas permohonan. Namun dalam hal Pemohon tidak dapat melengkapi berkas permohonan berupa bukti sebagaimana dimaksud Pasal 7 huruf b dan c,[511] karena alasan bahwa

[511]Pasal 7 ayat (1) huruf b dan c Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik, selengkapnya berbunyi :

b. Uraian mengenai alasan pengajuan permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik;
c. Salah satu atau beberapa hlm yang dimohonkan untuk diputus oleh Komisi Informasi:
   1. menyatakan bahwa informasi yang dimohon adalah informasi yang bersifat terbuka sehingga wajib dibuka dan diberikan kepada Pemohon;
   2. menyatakan bahwa Termohon telah salah karena tidak menyediakan informasi tertentu secara berkala, sehingga Termohon wajib menyediakan dan mengumumkan informasi tersebut secara berkala;
   3. menyatakan bahwa Termohon telah salah karena tidak menanggapi permohonan informasi, sehingga Termohon wajib menanggapi permohonan informasi oleh Pemohon;
   4. menyatakan bahwa Termohon telah salah karena tidak menanggapi permohonan informasi sebagaimana yang dimohon, sehingga Termohon wajib menanggapi permohonan informasi sesuai permohonan;
   5. menyatakan bahwa Termohon telah salah karena tidak memenuhi permohonan informasi, sehingga Termohon wajib memenuhi permohonan informasi oleh Pemohon sebagaimana yang dimohonkan;

permohonan informasi atau permohonan keberatan tidak dilayani sebagaimana mestinya, permohonan dianggap lengkap dan tetap di registrasi dengan mencatat permohonan ke dalam register sengketa.

Terhadap sengketa informasi publik yang tidak melalui proses mediasi sebagaimana ketentuan Pasal 35 ayat (1) huruf a, Pasal 40 ayat (2) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan ketentuan Pasal 42 huruf a Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik, yang pada intinya penolakan atas permintaan informasi karena alasan pengecualian, pada pemeriksaan pendahuluan dapat langsung ditetapkan untuk diselesaikan melalui proses Ajudikasi.

b) Penegasan

Dalam hal sengketa informasi publik yang telah diproses dengan cara mediasi, dan jika mediasi tersebut dinyatakan gagal, maka sengketa tersebut dapat diajukan untuk diperiksa dan diselesaikan dengan cara Ajudikasi. Namun sebelum proses Ajudikasi dimulai, Mediator yang juga merupakan Komisioner Komisi Informasi menanyakan kepada Pemohon apakah akan menempuh proses ajudikasi atau tidak.[512] Apabila Pemohon

---

6. menyatakan bahwa Termohon telah salah karena mengenakan biaya yang tidak wajar atas permohonan informasi, dan meminta Komisi Informasi untuk menetapkan biaya yang wajar;
7. menyatakan bahwa Termohon telah salah karena menyampaikan informasi melebihi waktu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga Termohon wajib segera menyampaikan informasi kepada Pemohon.

informasi memutuskan akan menempuh proses ajudikasi, mediator memberitahukan hasil mediasi kepada Ketua Komisi Informasi, untuk selanjutnya Ketua Komisi Informasi menetapkan Majelis Komisioner[513] dalam waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja sejak proses mediasi dinyatakan gagal. Dan pada saat yang bersamaan Panitera[514] meregister permohonan proses ajudikasi ke dalam register sengketa.[515]

Penegasan tersebut diperlukan untuk memberikan kepastian bahwa Pemohon Informasi benar-benar memutuskan untuk melanjutkan keinginannya untuk menyelesaikan sengketa tersebut ke proses Ajudikasi, sekaligus juga untuk mengetahui kesungguhan Pemohon untuk mendapatkan informasi publik yang dimohonkan. Namun jika Pemohon menyatakan tidak akan menempuh proses Ajudikasi, maka sengketa tersebut akan berakhir sampai disitu, dan sekaligus juga dapat diartikan keinginan Pemohon untuk mendapatkan informasi tidak terlalu tinggi.

---

[512] Pasal 40 ayat (1) Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik.

[513] Majelis Komisioner adalah majelis yang terdiri dari komisioner Komisi Informasi yang bertugas menerima, memeriksa dan memutus Sengketa Informasi Publik (Pasal 1 angka 15 Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik).

[514] Panitera adalah pejabat sekretariat Komisi Informasi yang bertanggung jawab mengelola administrasi permohonan Sengketa Informasi Publik, membuat Berita Acara Persidangan, membantu Majelis Komisioner dalam persidangan, menyusun laporan hasil pemeriksaan, dan menyusun Putusan Komisi Informasi (Pasal 1 angka 10 Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik).

[515] Lihat ketentuan Pasal 40 ayat (2), (3) dan (4) dan Pasal 41 Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik.

Selain itu, jika diperhatikan ketentuan sebagaimana diuraikan di atas, maka ternyata proses registrasi bagi sengketa informasi yang ditetapkan melalui mediasi mengalami dua kali registrasi, yaitu pertama, ketika permohonan penyelesaian sengketa pertama kali diajukan kepada Komisi Informasi, dan kedua, ketika mediasi dinyatakan gagal dan dilanjutkan ke proses Ajudikasi.

2) Pemeriksaan

Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota dimana sengketa informasi itu diajukan harus mulai mengupayakan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik.

Dalam hal Komisi Informasi menerima permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik, Komisi Informasi memberikan salinan permohonan tersebut kepada pihak termohon. Dan Pihak Termohon dalam sengketa informasi publik adalah pimpinan Badan Publik atau pejabat terkait yang ditunjuk yang didengar keterangannya dalam proses pemeriksaan. Komisi Informasi dapat memutuskan atau menentukan untuk mendengar keterangan tersebut secara lisan ataupun tertulis. Dan jawaban tertulis atas permohonan pemohon dapat diserahkan oleh Termohon sebelum proses mediasi dan/atau ajudikasi dimulai kepada

Petugas Kepaniteraan Komisi Informasi.[516] Pemohon Informasi Publik dan Termohon dapat menunjuk wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu.

Selain itu pemeriksaan di persidangan Ajudikasi Komisi Informasi, dilakukan dengan sangat singkat, dan dipimpin oleh Ketua Majelis Komisioner.[517] Pada permulaan sidang, Ketua Majelis Komisioner membuka persidangan dengan menyatakan sidang terbuka untuk umum dan memeriksa identitas para pihak atau kuasanya yang dihadirkan. Selanjutnya Ketua Majelis Komisioner meringkas permohonan dan jawaban Termohon serta memberikan kesempatan kepada Pemohon atau Termohon untuk menambahkan penjelasan dalam hal ada informasi penting yang belum disampaikan kepada Ketua Majelis Komisioner.

Dalam hal Termohon belum memberikan jawaban tertulis sebelum sidang dilakukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, Ketua Majelis Komisioner meminta Termohon untuk memberikan jawaban singkat secara lisan atas permohonan Pemohon.

Setelah keterangan kedua belah pihak diperoleh, Majelis Komisioner menutup sidang pertama untuk kemudian mengadakan musyawarah guna

---

[516] Pasal 28 Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik.

[517] Majelis Komisioner adalah majelis yang terdiri dari komisioner Komisi Informasi yang bertugas menerima, memeriksa dan memutus Sengketa Informasi Publik (Pasal 1 angka 15 Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik).

mengambil keputusan apakah terhadap sengketa yang ditangani perlu dilakukan pembuktian atau tidak.[518] Apabila sengketa tersebut termasuk kategori sengketa yang perlu dilakukan pembuktian, maka Majelis Komisioner menetapkan jadwal sidang selanjutnya untuk mendengarkan pembuktian dari Termohon dan/atau Pemohon. Dan jika tidak, maka majelis komisioner akan memberikan putusan terhadap sengketa tersebut.

2) Pembuktian

Proses pembuktian dalam penyelesaian sengketa informasi publik yang dilakukan oleh Komisi Informasi lebih ditekankan kepada Badan Publik atau pejabat pengelola informasi dan dokumentasi, karena sengketa informasi publik timbul lebih karena keengganan Badan Publik atau Pejabat Pengelola Informasi dan dokumentasi untuk memberikan

---

[518] Sengketa Informasi Publik yang tidak membutuhkan proses pembuktian lebih lanjut sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan b Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik, adalah sebagai berikut:

a. Sengketa Informasi Publik yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (3) huruf b sampai dengan f Peraturan ini yaitu :
   1) tidak ditanggapinya permohonan informasi;
   2) permohonan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang dimohonkan;
   3) tidak dipenuhinya permohonan informasi;
   4) pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/atau
   5) penyampaian informasi yang melebihi jangka waktu berdasarkan ketentuan peraturan undang-undangan yang berlaku.
b. Sengketa mengenai informasi yang dikecualikan yang sifatnya sederhana karena Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Peraturan komisi Informasi Nomor 1 tentang Standar Layanan Informasi, peraturan internal badan publik, putusan Komisi Informasi, dan/atau putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap telah menyatakan secara tegas informasi yang diminta Pemohon tidak termasuk informasi yang dikecualikan.

Sedangkan sengketa informasi publik yang membutuhkan pembuktian lebih lanjut diatur dalam Pasal 52 ayat (2) Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik, adalah selain dari jenis sengketa informasi publik sebagaimana disebutkan di atas, termasuk kategori sengketa Informasi Publik yang membutuhkan proses pembuktian lebih lanjut.

informasi yang dibutuhkan oleh Pemohon Informasi, dan atau karena alasan-alasan yang terdapat dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, sebagaimana telah diuraikan di atas.

Oleh karena itu Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik hanya mengatur pembuktian yang dilakukan oleh Badan Publik,[519] antara lain disebutkan, bahwa Badan Publik harus membuktikan hal-hal yang mendukung pendapatnya apabila menyatakan tidak dapat memberikan informasi dengan alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 35 ayat (1) huruf a, yaitu : informasi yang dikecualikan dan penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian. Hal ini lebih dipertegas lagi dalam Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik, pada Pasal 53 ayat (1), yang menyatakan, bahwa "Kewajiban untuk melakukan pembuktian ada pada Termohon".

Selain itu, Badan Publik juga harus menyampaikan alasan yang mendukung sikapnya apabila Pemohon Informasi Publik mengajukan permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (1) huruf b sampai dengan huruf g, yang menyangkut tidak disediakannya informasi berkala, tidak ditanggapinya permintaan

---

[519]Lihat ketentuan Pasal 45 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

informasi, permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta, tidak dipenuhinya permintaan informasi, pengenaan biaya yang tidak wajar, dan/atau penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-Undang. Hal ini dimaksudkan agar Badan Publik tidak semena-mena dalam memberikan pelayanan terhadap kebutuhan informasi publik kepada masyarakat.

Adapun alat bukti yang dapat diajukan untuk diperiksa di persidangan, diatur dalam Pasal 53 ayat (2) Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik, yaitu : bukti surat, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan Pemohon, Termohon, serta keterangan dari pihak yang terkait langsung,[520] petunjuk yang diperoleh dari rangkaian data, keterangan, perbuatan, keadaan, dan/atau peristiwa yang bersesuaian dengan alat-

[520] Yang dimaksud dengan pihak terkait dijelaskan dalam Pasal 56 ayat (2) Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik, yaitu :

a. pemilik informasi pribadi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf g dan h Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
b. Orang perorangan atau badan hukum yang informasi rahasia tentang mereka tengah disengketakan.
c. Badan Publik yang melakukan komunikasi dengan Termohon, dalam hlm informasi yang disengketakan adalah informasi mengenai memorandum atau surat menyurat antar atau intra Badan Publik sebagaimana dimaksud Pasal 17 huruf i Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
d. Badan Publik selain Termohon yang juga mengelola informasi yang disengketakan atau yang karena tugas pokok dan fungsinya berkepentingan langsung dengan dibuka atau tidaknya informasi publik yang disengketakan;
e. Badan hukum yang memiliki kepentingan langsung atas dibuka atau ditutupnya informasi publik yang disengketakan untuk pelaksanaan tujuan badan hukum tersebut dan selama ini telah menunjukkan kerja-kerja nyata untuk melaksanakan tujuan badan hukum tersebut.
f. kelompok masyarakat/orang perorangan yang memiliki kepentingan langsung atas dibuka atau ditutupnya informasi publik yang disengketakan.

alat bukti lain, dan/atau alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.[521]

3) Putusan Komisi Informasi

Setiap orang yang bersengketa baik di Pengadilan maupun di Komisi Informasi atau di lembaga penyelesaian sengketa lainnya mengharapkan adanya suatu putusan dan putusan itu merupakan tujuan akhir dari setiap orang yang bersengketa. Secara teoritis, putusan dapat dibedakan atas 2 (dua) macam, yakni putusan akhir (*Iind Vonnis*) dan bukan putusan akhir (*putusan sela/tussen vonnis*).[522] Namun dalam proses pemeriksaan di Komisi Informasi tidak mengenal adanya putusan sela, hanya dapat mengeluarkan putusan akhir yaitu putusan Komisi Informasi.[523] Putusan akhir yang dimaksud di sini bukan putusan akhir seperti yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim Pengadilan, yang jika tidak puas dapat mengajukan upaya hukum banding atau kasasi ke Pengadilan yang tingkatannya lebih tinggi, melainkan putusan akhir yang betul-betul terakhir pada lembaga Komisi Informasi. Artinya putusan Komisi

---

[521] Lihat Pasal 53 ayat (2) Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi publik.

[522] Lihat penjelasan Pasal 185 ayat (1) HIR atau Pasal 196 ayat (1) Rbg; Lihat pula ketentuan Pasal 77 ayat (2) dan Pasal 113 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

[523] Lihat ketentuan Pasal 46 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Informasi kabupaten/kota misalnya tidak dapat diajukan upaya banding ke Komisi Informasi tingkat propinsi, demikian juga seterusnya. Namun jika pemohon informasi tidak puas dengan putusan Komisi Informasi, maka dapat mengajukan sengketa Informasi publik tersebut ke lembaga Peradilan, sesuai dengan keberadaan Badan publik yang menjadi Tergugat. Apabila yang digugat adalah Badan Publik Negara, maka gugatan dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, dan jika yang digugat adalah Badan Publik selain Badan Publik Negara, maka gugatan dilakukan melalui Pengadilan Negeri.[524]

Putusan Komisi Informasi menurut isinya dapat dikelompokkan atas dua bagian, sebagaimana diatur dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, yaitu :

1. Putusan Komisi Informasi tentang pemberian atau penolakan akses terhadap seluruh atau sebagian informasi yang diminta berisikan salah satu perintah di bawah ini:
   a. membatalkan putusan atasan Badan Publik dan memutuskan untuk memberikan sebagian atau seluruh informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik sesuai dengan keputusan Komisi Informasi; atau
   b. mengukuhkan putusan atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi untuk tidak memberikan informasi yang diminta sebagian atau seluruhnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17.
2. Putusan Komisi Informasi tentang pokok keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) huruf b sampai dengan huruf g, berisikan salah satu perintah di bawah ini:
   a. memerintahkan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi untuk menjalankan kewajibannya sebagai-

[524] Lihat ketentuan Pasal 47 dan Pasal 48 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

mana ditentukan dalam Undang-Undang ini;

b. memerintahkan Badan Publik untuk memenuhi kewajibannya dalam jangka waktu pemberian informasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini; atau

c. mengukuhkan pertimbangan atasan Badan Publik atau memutuskan mengenai biaya penelusuran dan/atau penggandaan informasi.

Di samping itu, terdapat perbedaan yang menonjol dan sangat prinsip antara putusan pengadilan dengan putusan Komisi Informasi, di samping beberapa persamaannya seperti Putusan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, kecuali putusan yang menyangkut informasi yang dikecualikan dan memberikan salinan putusan kepada para pihak yang bersengketa. Perbedaan dimaksud terletak pada terjadinya perbedaan pendapat anggota komisi informasi dalam memutuskan sengketa informasi publik. Apabila ada anggota komisi yang dalam memutus suatu perkara memiliki pendapat yang berbeda dari putusan yang diambil, maka pendapat anggota komisi tersebut dilampirkan dalam putusan dan menjadi bagian tidak terpisahkan dari putusan tersebut.[525] Sedangkan dalam putusan pengadilan jika terdapat perbedaan pendapat antara anggota majelis hakim, maka putusan diambil dengan cara voting atau suara terbanyak dan jika voting juga tidak berhasil, maka suara terakhir hakim ketua majelislah yang menentukan atau berdasarkan keyakinan

[525]Ketentuan Pasal 46 ayat (5) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, menyatakan : Apabila ada anggota komisi yang dalam memutus suatu perkara memiliki pendapat yang berbeda dari putusan yang diambil, pendapat anggota komisi tersebut dilampirkan dalam putusan dan menjadi bagian tidak terpisahkan dari putusan tersebut.

hakim ketua majelis.[526] Akan tetapi tidak boleh diperlihatkan kepada siapapun jika ada perbedaan pendapat diantara anggota majelis hakim, dan tidak tertuang dalam putusan pengadilan, apalagi dilampirkan dalam putusan, seperti halnya putusan Komisi Informasi, karena putusan tersebut setelah dijatuhkan oleh majelis hakim yang memeriksa perkara menjadi putusan pengadilan secara utuh, terlepas dari adanya perbedaan pendapat di antara anggota majelis hakim yang memeriksa perkara itu sendiri.

5.2.3. Gugatan ke Pengadilan

Gugatan adalah suatu permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Badan Publik Negara) yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan putusan,[527] atau terhadap Badan Publik selain Badan Publik Negara yang diajukan ke Pengadilan Negeri.[528]

---

[526]Lihat ketentuan Pasal 97 ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

[527] Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam penjelasannya disebutkan, bahwa istilah "gugatan" yang dimaksudkan di sini mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi PTUN. Dalam administrasi Negara Pemerintah banyak mengurusi hlm-hlm yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Tidak jarang dalam kasus tertentu Keputusan Tata Usaha Negara mengakibatkan kerugian bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata tertentu dan karenanya memerlukan koreksi serta peluruhan dalam segi penerapan hukumnya. Untuk keperluan ini diciptakan lembaga "gugatan" terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara ; Lihat juga Pasal 47 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

[528] Pasal 47 ayat (2) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau ke Pengadilan Negeri dilakukan apabila salah satu atau para pihak yang bersengketa secara tertulis menyatakan tidak menerima putusan Ajudikasi dari Komisi Informasi, paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya putusan Komisi Informasi. Ketika penggugat hendak mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, ia akan membuat surat gugatan, yaitu suatu surat permohonan dari orang atau badan hukum perdata atau dari Pemohon Informasi (dalam sengketa Informasi Publik) yang berhak menggugat yang tidak menyetujui Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atau yang tidak menerima putusan Ajudikasi Komisi Informasi di muka Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memperoleh suatu putusan yang menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara atau Putusan Ajudikasi Komisi Informasi itu batal atau tidak sah.[529] Berdasarkan Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara harus dibuat dalam bentuk tertulis. Persyaratan tertulis ini dianggap penting karena akan dijadikan pegangan bagi hakim yang memeriksa dan bagi para pihak yang bersengketa selama proses pemeriksaan berjalan.

Ketentuan mengenai tata cara beracara di Pengadilan Tata Usaha

[529]Bandingkan dengan pengertian surat gugatan menurut Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara,* Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 68.

Negara maupun di Pengadilan Negeri dalam sengketa Informasi Publik berlaku ketentuan Hukum Acara masing-masing lembaga Peradilan, kecuali hal-hal yang bersifat khusus dari Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.[530] Demikian juga sidang pemeriksaan sengketa informasi publik di Pengadilan Tata Usaha Negara maupun di Pengadilan Negeri bersifat terbuka untuk umum, kecuali yang menyangkut informasi yang dikecualikan.[531]

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara maupun Pengadilan Negeri dalam sengketa Informasi Publik, dapat dibagi atas dua bagian, sebagaimana diatur dalam Pasal 49 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, yaitu :

(1) Putusan pengadilan Tata Usaha Negara atau pengadilan negeri dalam penyelesaian Sengketa Informasi Publik tentang pemberian atau penolakan akses terhadap seluruh atau sebagian informasi yang diminta berisi salah satu perintah berikut:
   a. membatalkan putusan Komisi Informasi dan/atau memerintahkan Badan Publik:
      1. memberikan sebagian atau seluruh informasi yang dimohonkan oleh Pemohon Informasi Publik; atau
      2. menolak memberikan sebagian atau seluruh informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik.
   b. menguatkan putusan Komisi Informasi dan/atau memerintahkan Badan Publik:

---

[530] Penjelasan Pasal 47 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, menyatakan, bahwa Gugatan terhadap Badan Publik negara yang terkait dengan kebijakan pejabat Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sesuai dengan kewenangannya berdasarkan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

[531] Pasal 48 ayat (2) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

1. memberikan sebagian atau seluruh informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik; atau
2. menolak memberikan sebagian atau seluruh informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik.

(2) Putusan pengadilan Tata Usaha Negara atau pengadilan negeri dalam penyelesaian Sengketa Informasi Publik tentang pokok keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) huruf b sampai dengan huruf g berisi salah satu perintah berikut:

a. memerintahkan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi untuk menjalankan kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau memerintahkan untuk memenuhi jangka waktu pemberian informasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
b. menolak permohonan Pemohon Informasi Publik; atau
c. memutuskan biaya penggandaan informasi.
d. Pengadilan Tata Usaha Negara atau pengadilan negeri memberikan salinan putusannya kepada para pihak yang bersengketa.

Terhadap putusan Pengadilan baik pengadilan Tata Usaha Negara maupun Pengadilan Negeri selalu terbuka kemungkinan untuk melakukan keberatan jika salah satu pihak atau para pihak masih merasa belum puas atas putusan pengadilan tersebut. Keberatan tersebut dilakukan dengan upaya hukum banding bahkan sampai ke tingkat kasasi. Namun dalam sengketa Informasi Publik tidak diperkenankan untuk mengajukan upaya banding sebagai upaya keberatan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara atau Putusan pengadilan Negeri, Pemohon Informasi/ Penggugat hanya boleh melakukan kasasi ke Mahkam Agung Republik Indonesia, jika belum merasa terpuaskan dengan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ataupun Pengadilan Negeri.[532]

[532]Pasal 50 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

5.2.4. Melalui jalur Pidana

Selain dengan melalui tiga tahapan sebagaimana telah diuraikan di atas, Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, juga memberikan peluang untuk mengajukan sengketa informasi publik melalui jalur pidana. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 52 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang menyatakan, bahwa :

> Badan Publik yang dengan sengaja tidak menyediakan, tidak memberikan, dan/atau tidak menerbitkan Informasi Publik berupa Informasi Publik secara berkala, Informasi Publik yang wajib diumumkan secara serta-merta, Informasi Publik yang wajib tersedia setiap saat, dan/atau Informasi Publik yang harus diberikan atas dasar permintaan sesuai dengan Undang-Undang ini, dan mengakibatkan kerugian bagi orang lain dikenakan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Ini berarti bahwa Pemohon Informasi diberikan peluang yang sangat luas untuk menuntut haknya dalam memperoleh informasi publik, disamping dapat dilakukan melalui upaya keberatan, melalui Komisi Informasi dan melalui lembaga Peradilan, yaitu Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara, juga dapat dilakukan upaya hukum pidana yang biasanya lebih ditakuti oleh sebagian besar masyarakat. Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 52 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, dinyatakan, bahwa yang dapat dikenakan sanksi pidana terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi adalah :

a. badan hukum, perseroan, perkumpulan, atau yayasan;

b. mereka yang memberi perintah melakukan tindak pidana atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam melakukan tindak pidana; atau

c. kedua-duanya.

Tuntutan pidana dalam Sengketa Informasi Publik, merupakan delik aduan dan diajukan melalui Peradilan Umum.[533] Ketentuan ini bersifat sangat umum, tanpa menyebutkan jenis delik aduannya, apakah delik aduan absolut atau delik aduan relatif.[534] Karena kedua jenis delik aduan tersebut memiliki konsekuensi yang berbeda, dimana pada delik aduan absolut, yang dituntut adalah peristiwanya, sehingga tidak dapat dibelah, artinya tidak dapat dituntut sebagian orang dan sebagiannya lagi tidak, semua yang terlibat dalam peristiwa tersebut harus ikut dilibatkan. Sedangkan pada delik aduan relatif, yang dituntut adalah orangnya, sehingga dapat dibelah, artinya jika pengadu menghendaki dapat menuntut sebagian orang dan sebagian lagi tidak, karena yang dituntut adalah orangnya, bukan peristiwanya sebagaimana halnya pada delik aduan absolut. Demikian juga dengan prosedur pengaduannya juga tidak diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Tidak adanya ketentuan yang lebih detail tentang pengaturan

[533] Lihat ketentuan Pasal 57 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

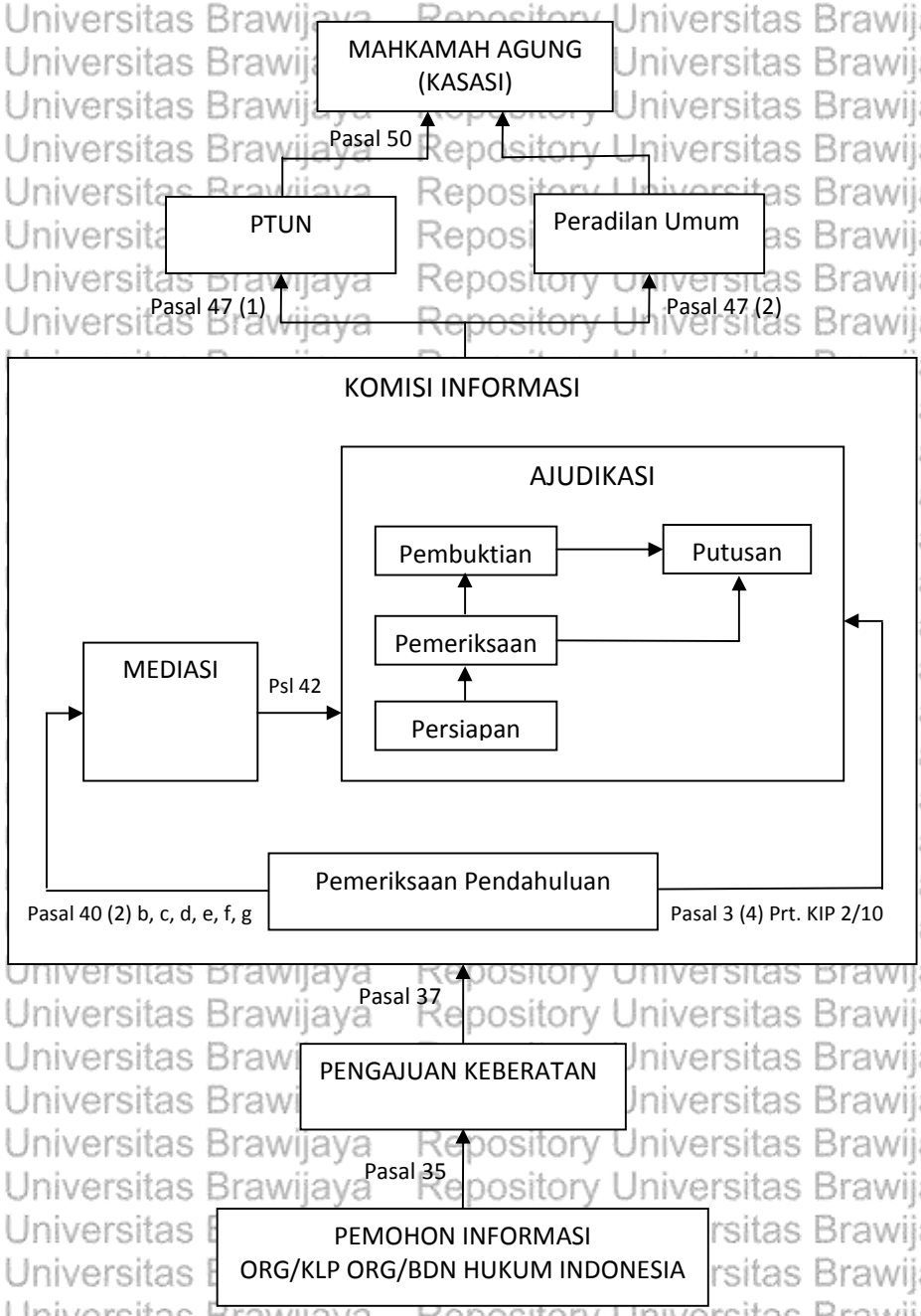
[534] R. Soesilo, Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal, Politeia, Bogor, 1995, hlm 87.

pidana dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, mengisyaratkan bahwa ketentuan mengenai prosedur dan tata cara pengaduan pidana pada sengketa informasi publik berlaku ketentuan yang terdapat dalam Hukum Acara Pidana secara umum. Namun yang perlu dicermati adalah kapan pengaduan pidana tersebut dapat mulai diajukan, apakah setelah adanya putusan Komisi Informasi atau dapat diajukan berbarengan dengan permohonan penyelesaian sengketa kepada Komisi Informasi. Mengenai persoalan ini perlu pengkajian lebih lanjut, karena secara teoritis, jika diperhatikan ketentuan Pasal 52 Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, masih sangat umum, persoalannya adalah, sejak kapan badan publik dapat dikatakan "dengan sengaja", apakah ketika ada orang yang berkepentingan dengan informasi tersebut kemudian belum diumumkan ketika itu, ataukah ketika pengumuman itu belum disampaikan, atau apakah setelah adanya putusan Komisi Informasi. Namun terlepas dari persoalan tersebut, yang terpenting adalah bahwa perlindungan terhadap hak-hak warga Negara untuk memperoleh dan mendapatkan informasi publik menjadi prioritas utama dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Untuk lebih jelasnya mengenai mekanisme penyelesaian Sengketa Informasi Publik tersebut, dapat digambarkan dalam skema berikut :

Skema 7

Mekanisme Penyelesaian Sengketa Informasi Publik Menurut UU No 14 Tahun 2008 Ttg KIP



BAB VI
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan dan rekomendasi sebagai berikut :

5.1. Kesimpulan.

1. Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, terjadi perluasan kewenangan atau Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara, yang meliputi obyek dan subyek sengketa Tata Usaha Negara. Untuk obyek sengketa Tata Usaha Negara, meliputi : Keputusan Tata Usaha Negara dan perbuatan Tata Usaha Negara yang tidak berbentuk keputusan, yaitu tidak disediakannya informasi berkala, pengenaan biaya yang tidak wajar, dan penyampaian informasi yang melebihi batas waktu. Sedangkan Subyek sengketa Tata Usaha Negara, meliputi 2 (dua) hal, yaitu sebagai Penggugat dan Tergugat. Sebagai Penggugat yaitu : orang perorangan, kelompok orang, badan publik (eksekutif, legislatif dan yudikatif), badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, serta organisasi non pemerintah. Sedangkan sebagai Tergugat yaitu : badan publik (eksekutif, legislatif dan yudikatif), dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara.

Dan sebagai implikasi yuridisnya terhadap penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara adalah bahwa proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, menjadi tidak sama dan berbeda antara sengketa Tata Usaha Negara yang satu dengan yang lainnya, terutama antara sengketa Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan sengketa Tata Usaha Negara yang berasal dari sengketa informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

2. Komisi Informasi merupakan lembaga mandiri, yang tidak sama dengan lembaga banding administratif, melainkan lembaga khusus yang berfungsi menjalankan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi.

3. Mekanisme penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, adalah sebagai berikut :

a. Mengajukan keberatan ke instansi atasan dari Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi;

b. Permohonan Penyelesaian sengketa ke Komisi Informasi;

c. Pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara;

d. Permohonan Kasasi ke Mahkamah Agung.

5.2. Rekomendasi.

1. Agar tidak terjadi kerancuan pemahaman dan pengaturan mengenai kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara, diharapkan kepada pemerintah untuk melakukan revisi terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, terutama yang berkaitan dengan pengertian sengketa Tata Usaha Negara, dan pengertian Tergugat.
2. Agar tidak terjadi kerancuan dalam pengaturan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, diharapkan agar melakukan revisi terhadap Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, khususnya yang berkaitan dengan pengaturan mengenai penyelesaian sengketa Informasi dari Badan Publik Negara, sebagai berikut :

a. Menempatkan posisi Komisi Informasi setara dengan lembaga Banding Administratif, sehingga putusannya, jika dilanjutkan ke lembaga Peradilan, maka pengadilan yang berwenang adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, sebagaimana halnya dengan Putusan Banding Administratif.

b. Merivisi ketentuan mengenai lembaga peradilan yang berwenang memeriksa dan memutus sengketa informasi publik dari Badan

Publik Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 47 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dengan merubah ketentuan Pengadilan Tata Usaha Negara, menjadi Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, sehingga menjadi sama dengan pengaturan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang tersedia upaya Banding Administratif, sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrahman, *Aspek-aspek Bantuan Hukum di Indonesia*, Cet. I, Cendana Press, Jakarta, 1983.

Arief Sidharta, Bernard, *Refleksi Tentang Fundasi dan Sifat Keilmuah Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pegembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia,* Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996.

----------, *Refleksi tentang struktur Ilmu Hukum sebuah Penetitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Hukum Nasional Indonesia,* Mandar Maju, bandung, 2000.

Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara,* Galia Indonesia, Jakarta, 1986.

----------, *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara*, Kertas Kerja, dibukukan oleh BPHN, Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, Bina Cipta, Bandung, 1977.

----------, *Peradilan Administrasi*, dimuat dalam Majalah Fakultas Hukum Universitas Indonesia, No. 3, tahun ke V-1975.

----------, *Dasar-Dasar Ilmu Administrasi, (Administrasi dan Management Umum),* Jilid II, Jakarta, 1979.

----------, *Kesekretarisan dan Administrasi Perkantoran*, Jilid III, Jakarta, 1979.

----------, *Penegakan Hukum dalam mensukseskan Pembangunan,* Alumni, Bandung, 1977.

Attamimi, A. Hamid, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara,* Disertasi, Universitas Indonesia, 1990.

Andi Gdjong, Agussalim, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007.

Atmaja, *Hukum Antar Wewenang (Konsep dan Cara Penyelesaian),* Makalah Lepas (Bahan Kuliah S2) FH - UNUD, Denpasar, 2003.

Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (judicial theory),* Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

----------, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum,* yarsif Watampone, Jakarta, 1998.

----------, *Menguak Tabir Hukum suatu Kajian Firosoris dan sosiorogis,* Gunung Agung, Jakarta, 2002.

Muslimin, Amrah H, *Beberapa asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi,* Alumni, Bandung, 1980.

Aveldoorn, L.J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum,* Terjemahan Oetarid Sadino, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986.

Abdurrasyid, Priyatna, *Arbitrasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, suatu pengantar,* Fikahati Aneska, Jakarta, 2003.

Abdullah, Ujang H. *Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia,* Makalah, Disampaikan pada Diklat Calon Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, angkatan XIX. Hotel Purnama, Batu-Malang. 27 Nopember 2006).

Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia,* Alumni, Bandung, 1985.

----------, *Hukum Acara Peradilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA),* Rajawali Press, Jakarta, 1992.

----------, *Surat Gugat dan Cara mengajukannya dalam sengketa Administrasi,* tulisan dalam *Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara,* Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1987,

----------, *Beberapa hal Tentang Hukum Acara Administrasi,* bahan Penataran Peradilan Tata Usaha Negara, Bandung, 1987.

----------, *Menelaah Liku-liku RUU tentang PTUN,* Alumni, Bandung, 1986.

Bruggink, JJ. *Refleksi Ilmu Hukum,* dialihbahasakan Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

Belinfante, A.D, *Kort Begrip van het Administratief Recht,* Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1985.

Brotodihardjo, Santoso, R., *Pengantar Ilmu Hukum Pajak,* PT. Eresco, Jakarta, Bandung, 1979.

Ali, Chidir, *Jurisprudensi Indonesia Tentang Perbuatan melanggar Hukum oleh Penguasa (Onrechtmatige overheidsdaad)*. Binacipta, Bandung, 1978.

Darmodiharjo, Darji, at all, *Konsep Hak Asasi Manusia Berdasarkan Pancasila,* Laboratorium Pancasila, IKIP Malang, Usaha Nasional, Surabaya, 1996.

Dicey, A.V., *Pengantar Studi Hukum Konstitusi,* Nusa Media, Bandung, 2007

Dipoyudo, Kirdi, *Keadilan Sosial,* Rajawali, Jakarta, 1985.

Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara,* jilid 2, alumni, Bandung, 1979.

Djojodirdjo, Moegni, M.A.: *Perbuatan Melawan Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979.

Donner, A.M., *Nederlands Bestuursrechts,* Jilid I (algemeen deel), N. Samson N.V. Alphen aan den Rijn, 1953.

Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution (Pengantar Studi Hukum Konstitusi)*, Nusa Media, Bandung, 2007.

Departemen Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, *Bahan Sosialisasi Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik,* Jogyakarta, 5 Agustus 2008.

Farida Indriati, Maria, S., *Ilmu Perundang-undangan I, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan,* Kanisius, Yogyakarta, 2007.

----------, *Ilmu Perundang-undangan II, Proses dan Teknik Pembentukannya,* Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Fachruddin, Irfan, *Konsekwensi pengawasan peradiran Administrasi Terhadap Tindakan pemerintah,* Universitas Padjadjaran, Bandung, 2003.

Fernando, E. M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan, Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai,* PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007.

Friedman, Lawrence, M., *Sistem Hukum, Perspaktif Ilmu Sosial, (The Legal System, A Social Science Perspektive),* Nusa Media, Bandung, 2009.

Fuady, Munir, *Dinamika Teori Hukum,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007.

Goesniadhie, Kusnu, *Harmonisasi Sistem Hukum, Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik,* Nasa Media, 2010.

Hartono, Sunaryati, *Beberapa Pikiran Mengenai Suatu Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia,* Bina Cipta, Bandung, 1977.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia,* Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

----------, *Pengantar Hukum Adinistarsi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administratieve Law),* Gajah Mada Uneversity Press, Yogyakarta, 2002, hal 337.

----------, *Pengertian-Pengertian dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling),* Djumali, Surabaya, 1985.

----------, *Peradilan Tata Usaha Negara: Tantangan Awal di Awal Penerapan UU No. 5 Tahun 1986* (Majalah FH Unair, No. 2-3 Tahun VI), Yuridika, Surabaya, 1991.

----------, *Pengertian-Pengertian dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling),* Djumali, Surabaya, 1985.

----------, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif),* Artikel dalam Majalah Yuridika, Nomor 6 Tahun I X Nopember–Desember 1994.

----------, *Tentang Wewenang,* yuridika, nomor 5 & 6 XII September–Desember 1997.

----------, *Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara,* Penataran Peradilan Administrasi Negara, kerjasama Indonesia Belanda, Bandung, 10-22 Agustus 1987.

---------- dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2009.

Harahap, M. Yahya, *Hukum Acara Perdata Permasalahan dan Penerapan Conservatoir Beslag – Sita Jaminan,* Jakarta, 1987.

Kelsen, Hans, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara,* Nusa Media, Bandung, 2009.

Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982.

----------, *Fitsafat Hukum,* Kanisius, Yogyakarta, 1995.

Huisman, R.J.H.M., *Algemeen Bestuursrecht, Een Inleiding,* (Amsterdam, kobra, tt.).

Irawan, Candra, *Aspek Hukum dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Alternative Dispute Resolution) di Indonesia,* Mandar Maju, Bandung, 2010.

Indroharto, *Usaha memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara,* Sinar Harapan, Jakarta, 2004.

----------, *Usaha memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara,* Sinar Harapan, Jakarta, 2005.

----------, *Beberapa Pasal dari UU PTUN, Honeste Vivere,* Majalah Hukum FH.UKI. Nomor 2 Tahun I-1989.

Ibrahim, Jhonny, *Teori dan Metode Penemuan Hukum Normatif,* Banyumedia, Madang, 2005.

Sunny, Ismail, *Tinjauan Tentang RUU Peradilan Tata Usaha Negara,* (makalah), Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, BPHN-Binacipta, Bandung, 1976.

Asshiddiqie, Jimly, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis,* Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2009.

----------, *Agenda pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi,* Balai Pustaka, Jakarta, 1998.

Rawls, John, *A Theory of Justice, Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1995.

Gilissen, John, Emeritus, dan Emeritus Frits Gorle, *Sejarah Hukum, Suatu Pengantar, Refika Aditama,* Bandung, 2005.

Kartohadiprodjo, Sudiman, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1974.

Wasif, Khairul, *Arbitrase Islam di Indonesia,* BAMUI-BMI, Jakarta, 1994.

Kelsen, Hans, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara,* Nusa Media, Bandung, 2009.

Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004,* Pradnya Paramita, Jakarta, 2008.

Kusumaatmadja, Mochtar, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional,* Bina Cipta , Bandung, 1975.

Koesoemahatmadja, R.D.H., *Peranan Administrasi Dalam Pembangunan*, PT. Eresco, Jakarta, 1979.

Komisi Pemberantasan Korupsi, *Pelaksanaan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik, Pengalaman Empirik di Beberapa Daerah,* KPK, Jakarta, 2006.

Nisjar S, Karhi, *Beberapa catatan tentang Good Gavernance,* dalam *Jurnal Administrasi dan Pembangunan,* Vol.1 No 2, Persadi LP3ES, Jakarta 1977.

Purbopranoto, Kuntjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara,* Alumni, Bandung, 1985.

----------, *Peradilan administrasi,* Kertas Kerja dalam lokakarya Hubungan Mahkamah Agung dengan Badan-badan Peradilan Tata Usaha Negara, diselenggarakan di Surakarta, tanggal 28-30 September 1978.

Kusnardi, Moh. dan Bintan R Saragih, *Ilmu Negara,* Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000.

Koesnodiprodjo, *Himpunan Undang-Undang, Peraturan-peraturan, penetapan-penetapan Pemerintah Republik Indonesia,* 1958.

Nader, Laura and Harry F. Tood JR, *The Disputing Progress Law In Ten Societies,* New York, Colombia University Press, 1978.

Liang Gie, The, *Teori-teori Keadilan*, Penerbit Super, 1977.

Lotulung, Paulus Efendi, *Beberapa Sistem tentang Control Segi Hukum terhadap Pemerintah,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

----------, *Problematika Peradilan Tata Usaha Negara,* Makalah pada Penataran Hukum Administrasi Negara, di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 13 anuari 1995.

Lubis, Solly, M., *Landasan dan Teknik Perundang-undangan,* Mandar Maju, Bandung, 1995.

----------, Lubis, Solly, M., *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan,* Mandar Maju, Bandung, 2009.

Tjahjadi, Lili, S.P., *Hukum Moral : Ajaran Immanuel Kant tentang Etika dan Imperatif Kategoris,* Kanisius dan Gunung Mulia, Jakarta, 1991.

Manan, Bagir, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah,* LPPM, Unisba, Bandung, 1985.

----------, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah,* Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000, (Bagir Manan II).

----------, *Pengujian Yustisial Peraturan Perundang-undangan dan Perbuatan Administrasi Negara,* Kuliah Umum pada Fakultas Hukum Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 19 Februari 1994.

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 2007.

----------, *Peradilan Administrasi Negara,* Liberty, Yogyakarta, 1981.

----------, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia,* Libberty, Yogyakarta, 1981.

Mallarangeng, Andi, et al., *Otonomi Daerah, Demokrasi dan Civil Society,* Media Grafika, Jakarta, 2000.

Masthuri, Budhi, *Mengenal Ombudsman Indonesia,* Pradnya Paramita, Jakarta., 2005.

Mahfud, Moh. MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan,* Rineka Cipta, Jakarta, 2000.

----------, *Lingkup Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dan Kapasitas tuntutan atas satu Keputusan Administrasi,* Paper untuk Penataran Hukum Administrasi Negara, Bandung, 10 – 22 Agustus 1987.

----------, *Politik Hukum Di Indonesia,* Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2006.

----------, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

----------, *Politik Hukum Di Indonesia,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1997.

----------, *Peradilan Tata Usaha Negara,* Liberty, Yogyakarta, 1988.

----------, *Peradilan Tata Usaha Negara, Bungkus Baru dari Pikiran Lama*, Sinar Harapan, 25 September 1978.

----------, *Eksistenssi dan Pola Upaya Administratif Dalam Sistem Peradilan Administrasi Di Indonesia,* Tesis, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1993.

----------, *DPRD Pertumbuhan dan Cara Kerjanya,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006.

----------, dan Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara,* Liberty, Yogyakarta, 2006.

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum,* dalam Yuridika, Vol. 16 No. 1 Maret-April 2001.

Meuwissen, D.H.M. *Pengembangan Hukum, Pro Justitia,* Tahun XII No, 1 Januari 1994.

----------, *Ilmu Hukum,* Pro Justitia, Tahun XII No. 4 Oktober 1994

Mijers, E.M., *de Algemene Begrippen van het Burgerlijk Recht,* Universitaire Pers Leiden, Leiden, 1984.

Iskandar, Muhaimin *Gusdur yang saya Kenal : Sebuah Catatan tentang Transisi Demokrasi Kita,* PT. LKiS, Pelangi Aksara, Jakarta, 2004.

Arto, Mukti A., *Mencari Keadilan,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.

Oliver, David, *How to Negotiate Efectinely,* Jakarta, Elex Media Komputindo, 2004.

Pamudji, S., *Perbandingan Pemerintahan,* Bina Aksara, Jakarta, 1983.

Gilles, Paquet, *Paradigms of Governance* dalam *Canadian Centre of Management Development, Rethinking Governance*, The Dewar Series: Perspective on Publik Management, 1994, Exploration No 2.

Pasek Diantha, I Made, *Batas Kebebasan Kekuasaan Kehakiman,* Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2000.

Pinto, Rogerio F, *Perfecting The Governance Approach To Civil Service Reform An Institusional Environment Assesment for Preparing a sectoral Adjustment Loans at The Gambia,* Word Bank Discussion Paper, Africa Tecnichal Departement series.

Prins, Mr. W.F., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia,* Waltes-Groningen, Jakarta, 1950.

---------- dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara,* Pradnya Paramita, Jakarta, 1987.

Prodjodokoro, Wirjono, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Sumur Bandung, 1970.

Rajagukguk, Erman, at all, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000.

Rawls, John, *A Theory of Justice (Teori Keadilan), Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk mewujudkan kesejahteraan social dalam Negara,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.

Soemitro, Rochmat, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia,* Eresco, Bandung, 1991.

----------, *Peradilan Tata Usaha Negara Dan Perlindugan Hak-hak Azasi,* Pemberitaan Universitas Padjadjaran, No. 07 bulan Juli 1980.

----------, *Rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi,* Laporan Proyek Survey, BPHN, 1978.

----------, *Naskah Singkat Tentang Peradilan Administrasi di Indonesia,* Sumbangan pikiran yang diberikan dalam Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, diselenggarakan di Jakarta, 1976, BPHN, Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, Bina Cipta, Bandung, 1977.

----------, dan Frits AM. Stroin, *De Filosofische Achtergound Van Rechtspraak en Administratieve Rechtspraak, Filsafat Peradilan Dan Peradilan Administrasi, Penataran Peradilan Administrasi,* Kerjasama Indonesia-Belanda, FH. UNPAD, Bandung, 10-22 Agustus 1987.

Ranggawidjaja, Rosidi, H. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia,* Mandar Maju, Bandung, 1998.

HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

----------, *Tiga Demensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi,* FH UII Pres, Yogyakarta, 2009.

Dewi Purnomowati, Reni, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Renadi Reksa, Hendarmin, *Bedah Konstitusi Lewat Gambar, Dinamika Konstitusi Indonesia,* Fokus Media, Bandung, 2009.

Susantio, Retno Wulan, Ny. & Iskandar Oerlifkartawinata, *Hukum Acara Peradilan Dalan Teori dan Praktek,* Alumni, Bandung, 1974.

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.

----------, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia,* Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

Syafiie, Inu Kencana, H., *Filsafat Pemerintahan, Mencari Bentuk Good Governance Yang Sebenarnya Secara Universal,* Perca, Jakarta, 2001.

Saleh, Watijk, K. *Kehakiman dan Peradilan,* Sumber Cahaya, Jakarta, 1976.

Simorangkir, J.C.T, et.al, *Kamus Hukum,* C.V. Majapahit, Jakarta, Cirebon, 1972.

Gautama, Sudargo, *Pengertian Tentang Negara Hukum,* Alumni, Bandung, 1973.

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum,* Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1985.

----------, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta, 1994.

Soemantri Martosoewignjo, Sri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara,* CV. Rajawali, Jakarta, 1981.

----------, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Alumni, Bandung, 2006.

Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan,* Liberty, Yogyakarta, 1984.

Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar,* Liberty Yogyakarta, 1998.

----------, *Mengenal Hukum,* Liberty, 1996.

----------, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981.

----------, dan A. Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum,* Citra Aditya Bakti, Jakarta 1993.

Subekti, R., *Hukum Acara Perdata,* Proyek Penelusuran Karya Ilmiah dari BPHN, Binacipta, Bandung, 1977.

----------, *Praktek Hukum,* Alumni, Bandung, 1976.

----------, dan R. Tjitrosuedibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1971.

Soeroso, R, *Praktek Hukum Acara Perdata –Tata Cara dan Proses Persidangan,* Sinar Grafika, Jakarta, 1999.

Suyamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta, 1989.

Soetomo, *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia,* Usaha Nasional, Surabaya, 1983.

----------, *Perizinan Di Indonesia*, makalah disampaikan dalam Konsorsium Ilmu Hukum Kerjasma Hukum Indonesia-Belanda, Universitas Airlangga, Surabaya , 1994.

----------, *System Hukum di Indonesia,* Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, 1965.

Soewoto, *Kekuasaan dan Tanggung jawab Presiden Republik Indonesia,* disertasi, fakultas pasca sarjana Universitas Airlangga, surabaya, 1990.

Seno Adji, Oemar, *Peradilan Bebas Negara Hukum,* Erlangga, Jakarta, 1985.

Stefanus, Kotan Yohanes, *Kedudukan Dan Fungsi Badan Pertimbangan Kepegawaian Dalam Peradilan Administrasi Di Indonesia,* Tesis, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1994.

Siagian, Sondang, P., *Filsafat Administrasi,* Bumu Aksara, Jakarta, 2008.

Siahaan, Lintong, O, *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi Di Indonesia, Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-2001,* Percetakan Negara RI, Jakarta, 2005.

----------, *Eksekusi Putusan Di Peradilan Tata Usaha Negara Setelah Amandemen (Undang-undang No. 9 Tahun 2004), Sistem Peradilan Dua Tingkat Di PTUN, Undang-undang No. 9 Tahun 2004, Pasal 45 A ayat 2 (c), Dan Putusan Penundaan Undang-undang No. 5 Tahun 1986, Pasal 67,* Percetakan Negara RI, Jakarta, 2007.

Hindle, Tim, *Negotiating Skill*, Jakarta, Dian Rakyat, 2001.

Ten Berge, J.B. JM., *Besturen Door De Overheid,* W.E.J. Tjeenk Willink, 1996.

----------, *Surat Gugatan,* Penataran Peradilan Administrasi, kerjasama Indonesia-Belanda, FH. UNPAD, Bandung, 10-22 Agustus 1987.

Utrect, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,* Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986.

Chulsum, Umi dan Windy Novia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Kashiko, Surabaya, 2006.

Van der tas, H., *Kamus Hukum,* Belanda – Indonesia, Timun Mas, Jakarta, 1961.

Van Praag, M.M., *Algemeen Nederlands Administratief Recht*, A. Jongbloed & Zoon's Gravenhage, 1950.

Versteden, C.J.N., *Inleiding Algemeen Bestuursrecht,* Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1984.

Waliyadi, *Pengantar Ilmu Hukum dalam Perspektif Hukum positif,* Djambatan, Jakarta, 2001.

Winaradja, Goenawan, *Komplikasi Pranata Peradilan Tata Usaha Negara,* Pustaka, Bandung.

Widjaja, Gunawan, *Seri Hukum Bisnis Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

Widanti, Agnes, *Hukum Berkeadilan Jender,* Kompas Media Nusantara, 2005.

Setiadi, Wicipti, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara, suatu perbandingan,* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.

Wojowasito dan Poerwadarminta, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris,* Hasta, Bandung, 1980.

Wiryawan, I Wayan dan Artadi I Ketut, *Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan,* Udayana University Press, 2009.

Yunus, Benny M. *Intisari Hukum Administrasi Negara,* Alumni, Bandung, 1980.

Yaved Neno, Victor, *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.

Harahap, Zairin *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang No. 14 Tahun 2008, Tentang Keterbukaan Informasi Publik, Jakarta, 2009.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

Undang-undang No. 9 Tahun 2004, Tentang Perubahan atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986, Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

Undang-undang No. 51 Tahun 2009, Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang No. 14 Tahun 1985, Tentang Kekuasaan Kehakiman, Jakarta, 2008.

Undang Undang No. 35 Tahun 1999, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang RI No. 4 Tahun 2004, Tentang Kekuasaan Kehakiman, Jakarta, 2008.

Undang-undang RI No. 48 Tahun 2009, Tentang Kekuasaan Kehakiman, Jakarta, 2009.

Undang-undang RI, Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Jakarta, 1999.

Instruksi Presiden RI No. 15 tahun 1983, tentang Pengawasan terhadap Aparatur Pemerintah.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.