

Bagian ini menguraikan tentang kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, kendala-kendala Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan upaya-upaya dalam mengatasi kendala-kendala Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

BAB V : PENUTUP

Bagian ini merupakan bagian penutup dari penulisan, yang terdiri dari kesimpulan dan saran mengenai hasil penelitian.

B A B II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Negara Hukum Indonesia

I Made Pasek Diantha mengemukakan bahwa instrumen yang tepat untuk mengukur apakah suatu negara adalah negara hukum atau bukan adalah “muatan konstitusi” dan “kesepakatan ilmiah para sarjana” (I Made Pasek Diantha, 2000 :78). Namun yang tidak kurang pentingnya adalah ketentuan pelaksanaan sesuai dengan konstitusi dan dilaksanakan dengan baik oleh komponen bangsa.

Pernyataan konstitusional Indonesia sebagai negara hukum telah ada sejak masa periode pertama berlakunya Undang-Undang Dasar 1945. Penjelasan UUD 1945 dalam angka 1 menentukan tentang sistem pemerintahan negara sebagai berikut: “Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechtsstaat), tidak berdasar kekuasaan belaka (Machtsstaat)”. Selanjutnya dalam Konstitusi RIS 1949 juga menegaskan kembali “..... negara hukum yang demokrasi dan berbentuk kesatuan”. Setelah UUD 1945 kembali berlaku, pernyataan Indonesia sebagai negara hukum dalam penjelasan UUD 1945 angka 1 tentang sistem pemerintahan negara juga berlaku kembali. Pernyataan Indonesia sebagai “negara hukum” kembali ditegaskan dalam batang tubuh UUD 1945 pada amandemennya yang ketiga, yaitu pada pasal 1 ayat (3).

Secara teoretis, pengertian yang mendasar dari “negara hukum” sebagaimana yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja adalah kekuasaan tumbuh pada hukum dan semua orang tunduk kepada hukum (Mochtar Kusumaatmadja, 1995 : 1). Indroharto (2000 : 83) merumuskan secara “negatif” :

... tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Sedangkan Philipus M. Hadjon (1987 : 85) mengemukakan bahwa Negara

Hukum Indonesia mengandung unsur :

- (a) Keserasian hubungan pemerintah dan rakyat.
- (b) Hubungan fungsional dan proporsional antara kekuasaan negara.
- (c) Penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan peradilan sebagai sarana terakhir.
- (d) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Kekuasaan dan susunan badan-badan penyelenggara negara oleh UUD 1945 diselenggarakan menurut Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang. Dalam amandemen keempat pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menentukan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tidak ada perubahan dalam amandemen menentukan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Setelah amandemen kedua Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 menentukan

hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi, pemerintah daerah kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Dalam Pasal 19 ayat (2) UUD 1945 ditetapkan susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang. Pasal 22C ayat (4) menentukan susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang. Pasal 23 ayat (2) menentukan ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang. Pasal 24 UUD 1945 menentukan :

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Pasal 24A ayat (5) UUD 1945 menentukan Susunan, kedudukan, keanggotaan dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan undang-undang. Pasal 24B ayat (5) menentukan susunan, kedudukan dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang. Pasal 24C ayat (6) UUD 1945 menentukan Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Ditinjau dari pendapat para sarjana dan ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 diatas, menunjukkan bahwa negara Indonesia memiliki ciri negara hukum pada umumnya. Pemerintah memperoleh kekuasaan dari

hukum dan menjalankan kekuasaan itu menurut hukum serta kekuasaan tersebut dibatasi oleh hukum. Namun yang membedakan konsep negara hukum Indonesia dengan konsep negara-negara hukum lain adalah bahwa dalam negara hukum Indonesia lebih bertumpu pada keseimbangan hubungan antara pemerintah dan rakyat tidak semata-mata pembatasan kekuasaan pemerintah oleh hukum untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

2. Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Sarana Perlindungan Hukum dan *Judicial Control*

JTC. Simorangkir sebagaimana dikutip oleh S. F. Marbun (2003: 30) mengemukakan bahwa peradilan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara dalam penegakan hukum dan keadilan. Para sarjana membedakan pengertian antara pengadilan dengan peradilan. Peradilan merupakan terjemahan dari *rechtbank* atau *court*, yang menunjuk pada wadah, badan, lembaga atau institusi, sedangkan pengadilan merupakan terjemahan dari *rechtspraak* atau *Judiciary*, yang digunakan untuk menunjuk fungsi, proses atau cara memberikan keadilan yang salah satunya dilakukan oleh pengadilan. Rochmat Soemito juga memberikan perbedaan antara peradilan, pengadilan dan badan pengadilan. Peradilan tertuju kepada prosesnya, pengadilan pada cara, sedangkan badan pengadilan tertuju pada badan, dewan, hakim, atau instansi pemerintah (S.F. Marbun, 2003 : 136).

Istilah Peradilan Administrasi dalam kepustakaan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi di Indonesia digunakan secara bervariasi,

misalnya: Peradilan Administrasi, Peradilan Administratif, Peradilan Administrasi Negara, Peradilan Tata Usaha, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Tata Usaha Pemerintahan. Secara resmi terdapat dua *nomenklatur* atau penamaan yang dapat dipertukarkan satu sama lain. Kedua istilah tersebut adalah Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Administrasi Negara. Istilah Peradilan Tata Usaha Negara merupakan *nomenklatur* yang dipakai sebagai nama dari Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan penamaan Peradilan Administrasi Negara dapat digunakan sebagai *nomenklatur* resmi yang lain sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 144 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Rochmad Sumitro (1976 : 49) merumuskan peradilan administrasi dalam arti luas meliputi peradilan administrasi dalam arti sempit atau peradilan administrasi murni dan peradilan administrasi tak murni (dalam bidang pajak), dibedakan : ketentuan administrasi murni, quasi peradilan (peradilan semu), ketentuan semi administrasi dan semi peradilan. Sementara Sjahran Basah (1985 : 37) memberikan pengertian peradilan administrasi dengan membaginya dalam pengertian peradilan administrasi dalam arti luas, mencakup peradilan administrasi yang sesungguhnya atau peradilan administrasi “murni” dan peradilan administrasi “semu” yang disebut juga peradilan administrasi yang tak sesungguhnya. Peradilan administrasi dalam arti sempit hanya mencakup peradilan administrasi murni.

Dalam rangka lebih memahami pengertian peradilan administrasi dengan mudah, S.F. Marbun (2003 : 44) memberikan pendapatnya bahwa unsur-unsur peradilan administrasi sebagai berikut.

- a. Adanya hukum, terutama di lingkungan Hukum Administrasi Negara yang dapat diterapkan pada suatu persoalan.
- b. Adanya sengketa hukum konkret yang konkrit, yang pada dasarnya disebabkan oleh ketetapan tertulis administrasi Negara.
- c. Minimal dua pihak, dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi Negara.
- d. Adanya badan peradilan, yang berwenang memutuskan sengketa.
- e. Adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum, menemukan hukum “in concreto” untuk mempertahankan ditaatinya hukum materiil.

Keberadaan peradilan administrasi atau peradilan tata usaha negara di Indonesia dari perspektif teoretik merupakan perwujudan salah satu pilar negara hukum, khususnya dalam perspektif ajaran negara hukum *rechtsstaat*. Karena itu, dalam rangka menunjukkan tekad negara untuk mewujudkan perlindungan hak asasi manusia dan hak warga negara dari tindakan administrasi negara, dibentuklah peradilan administrasi melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Tujuan pembentukan peradilan administrasi selalu terkait dengan falsafah negara yang dianutnya (S.F. Marbun, 2003: 20). Negara yang menganut paham demokrasi liberal, keberadaan peradilan administrasi di dalamnya memiliki tujuan tidak jauh dari falsafah liberalnya, yakni dalam rangka perlindungan hukum kepada rakyat yang menitikberatkan pada kepentingan individu dalam suatu masyarakat. Berbeda dengan Negara Hukum Pancasila yang memberikan porsi yang seimbang antara

kepentingan individu disatu sisi dan kepentingan bersama dalam masyarakat disisi yang lain. Karena itu, tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia juga memiliki dimensi keseimbangan tersebut, yaitu sebagaimana keterangan pemerintah pada saat pembahasan rancangan undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai berikut (Pidato kenegaraan Pemerintah pada Sidang Paripurna DPR RI mengenai RUU PTUN tanggal 29 April 1986) :

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

Sjahan Basah (1986: 154) berpendapat bahwa tujuan peradilan administrasi adalah untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi rakyat maupun bagi administrasi negara, dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dan kepentingan individu. Dari sudut pandang yang berbeda, SF. Marbun (2003, 21) menyoroti tujuan peradilan administrasi secara preventif dan secara represif. Tujuan Peradilan Administrasi negara secara preventif adalah mencegah tindakan-tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang melawan hukum atau merugikan rakyat, sedangkan secara represif ditujukan terhadap tindakan-tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang melawan hukum dan merugikan rakyat, perlu dan harus dijatuhi sanksi. Lebih lanjut, S.F. Marbun (2003 : 21) juga merumuskan tujuan yang lain dari keberadaan peradilan administrasi, yaitu :

- a. Memberikan perlindungan hukum bagi warga atas tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang melawan hukum dan merugikan dan memberikan perlindungan hukum bagi badan atau pejabat tata usaha negara yang bertindak benar sesuai dengan aturan hukum.
- b. Melakukan pengawasan terhadap tindakan badan atau pejabat tata usaha negara, baik secara preventif maupun represif.

Eksistensi peradilan administrasi sebagai perwujudan dari prinsip negara hukum memiliki dua tujuan utama, yaitu:

- a. Berfungsi sebagai pengawas atau kontrol yuridis terhadap tindakan pemerintah (*judicial control*),
- b. Berfungsi untuk melindungi hak individu dan warga masyarakat dari tindakan pemerintahan yang melanggar hukum.

Fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintah dari apa yang telah digariskan (*preventif*) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (*represif*) (Diana K. Halim dalam S.F. Marbun, 2003 : 78). Ditinjau dari hal tersebut, fungsi pengawasan dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Mencegah dan menindak segala bentuk penyimpangan tugas-tugas pemerintahan dari yang telah digariskan;
- b. Menghindari atau mengoreksi kekeliruan, baik yang disengaja atau tidak dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Pengawasan yang dilakukan oleh pengadilan administrasi secara *preventif* lebih mengedepankan aspek non hukum, yakni bahwa keberadaan peradilan administrasi secara tidak langsung akan mencegah perbuatan

pemerintah yang bertentangan dengan hukum. Keberadaan peradilan administrasi secara tidak langsung akan mempengaruhi budaya hukum pejabat tata usaha negara untuk lebih cermat dan berhati-hati dalam melakukan perbuatan hukum. Sedangkan dalam fungsi pengawasan atau kontrol yuridis secara *repressif (control a posteriori)*, keberadaan peradilan administrasi akan dapat memberikan sanksi melalui putusannya terhadap perbuatan pemerintah yang melawan hukum dan merugikan rakyat (S.F. Marbun, 2003 : 21).

Paulus Effendi Lotulung (1986 : xvii) mengemukakan bahwa sebagai lembaga yang berperan melakukan kontrol yuridis (*judicial control*), peradilan administrasi memiliki ciri-ciri yang melekat, yaitu :

- a. Pengawasan yang dilakukan bersifat "*external control*", karena ia merupakan lembaga yang berada di luar kekuasaan pemerintahan.
- b. Pengawasan yang dilakukan lebih menekankan pada tindakan represif atau lazim disebut "*control a posteriori*", karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol.
- c. Pengawasan itu bertitik tolak pada segi "*legalitas*", karena hanya menilai dari segi hukum (*rechtmatigheid*)-nya saja.

Philipus M. Hadjon (2007 : 2) berpendapat bahwa dikaitkan dengan tindakan pemerintahan sebagai titik sentral, perlindungan hukum bagi rakyat dapat dikategorikan dalam perlindungan hukum *preventif* dan perlindungan hukum represif. Pada perlindungan hukum *preventif*, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian, perlindungan hukum *preventif* bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan hukum *repressif*

bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum *preventif* sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak, karena dengan adanya perlindungan hukum *preventif*, pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada *diskresi*.

Penanganan perlindungan hukum bagi rakyat yang dilakukan oleh peradilan di Indonesia, baik oleh peradilan umum maupun oleh peradilan administrasi termasuk dalam kategori sarana perlindungan hukum *repressif*. Perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah yang melanggar hukum yang menimbulkan kerugian baik secara materiil maupun immateriil diselesaikan melalui pengadilan di lingkungan peradilan umum dan peradilan di lingkungan peradilan administrasi (Maftuh Effendi, 2010 :35).

Mengacu pada ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 model pelaksanaan putusan pada Peradilan Tata Usaha Negara menurut Riawan Tjandra (2009 : 207-209) menggunakan model *floating execution*, artinya pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara tersebut diserahkan sepenuhnya kepada badan atau pejabat Tata Usaha Negara, upaya ada inisiatif dan kesadaran hukumnya sendiri (*self respect*) bersedia melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) yang dapat dilaksanakan. Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat

atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari.

Berkaitan dengan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, apabila dalam tenggang waktu 4 (empat) bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajiban untuk melakukan pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Apabila dalam diktum putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya yang berupa : (1). pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan yang baru; dan (2). Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara yang sebelumnya tidak ada yaitu gugatan atas dasar Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, ternyata setelah dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, maka tindakan yang dapat dilakukan oleh penggugat adalah mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara agar Pengadilan Tata Usaha Negara memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Jika tergugat masih tetap tidak mau melaksanakan kewajiban tersebut, Ketua Pengadilan mengajukan hal tersebut kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan Instansi atasan yang bersangkutan dalam jangka waktu 2 (dua) bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan, harus memerintahkan pejabat yang menjadi tergugat tersebut untuk melaksanakan putusan pengadilan. Apabila

instansi atasan tersebut tidak menghiraukan ketentuan tersebut, maka Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi agar memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan itu. Metode pelaksanaan putusan semacam inilah yang disebut dengan model eksekusi mengambang (*floating execution*).

Proses pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara setelah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 direvisi, lebih memperlihatkan dipergunakannya sistem *fixed execution* yaitu eksekusi yang pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh pengadilan melalui sarana-sarana pemaksa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Publikasi dimedia massa mengenai pejabat tata usaha negara yang tidak mematuhi putusan merupakan salah satu wujud sanksi yang diberikan oleh Peradilan Tata Usaha Negara terhadap pejabat tata usaha negara yang bersangkutan, yang dapat mendorong dilakukannya pengawasan sosial (*social control*) oleh masyarakat terhadap pejabat tata usaha negara tersebut.

3. Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) disebut juga “Peradilan Administrasi Negara” (Pasal 144 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Peradilan Tata Usaha Negara adalah badan peradilan yang memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara adapun yang dimaksud 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. (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).

Atas dasar rumusan tersebut, sengketa Tata Usaha Negara mengandung unsur : Pertama, subyek sengketa adalah orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Apabila dikaitkan dengan pemikiran Sjachran Basah (2014 : 210-211) yang mengklasifikasikan sengketa administrasi ke dalam sengketa intern (sengketa antar administrasi negara) dan sengketa ekstern (sengketa antar administrasi negara dengan rakyat), maka sengketa tata usaha dimaksud termasuk sengketa ekstern dan bukan sengketa intern. Kedua, obyek sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara, sehingga dapat dikatakan bahwa keputusan tata usaha negara merupakan *conditio sine qua non* bagi timbulnya sengketa tata usaha negara, artinya tanpa adanya keputusan tata usaha negara tidak akan ada sengketa tata usaha negara.

Ditinjau dari rumusan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, pengertian Keputusan Tata usaha Negara mengandung elemen-elemen tertentu sebagai kepastian untuk menentukan bahwa keputusan organ pemerintah itu sebagai keputusan tata usaha negara yang menjadi kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahannya. Didalam dunia ilmu pengetahuan hukum administrasi negara, keputusan tata usaha negara dengan unsur-unsurnya lazim disebut “ketetapan” atau “penetapan” (*beschikking*). Maksud penetapan tertulis adalah cukup ada hitam diatas putih karena istilah “Penetapan tertulis”

terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, 2010 : 112) sehingga sebuah memo atau nota saja dapat memenuhi syarat sebagai penetapan tertulis. Mengenai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dirumuskan dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yaitu “Badan atau Pejabat Tata usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”, selanjutnya penjelasan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan” ialah kegiatan yang bersifat eksekutif. Pengertian badan atau pejabat tata usaha negara disini janganlah diartikan semata-mata secara struktural tetapi lebih ditekankan pada aspek fungsionalnya.

Penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa yang dimaksud dengan tindakan tata usaha negara adalah perbuatan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum tata usaha negara yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban pada orang lain. Bersifat konkret artinya obyek yang diputuskan dalam keputusan tata usaha negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual berarti keputusan tata usaha negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, maka tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan

akibat hukum. Kriteria dapat menimbulkan akibat hukum ini dapat digunakan untuk menelaah apakah tahapan dalam suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berantai sudah mempunyai kualitas sebagai KTUN dengan menentukan ada tidaknya akibat hukum yang ditimbulkan.

Berdasarkan elemen-elemen tersebut, ternyata pengertian keputusan tata usaha negara belum tuntas, karena masih terdapat pengurangan untuk hal-hal yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan penambahan untuk hal-hal yang tertera dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, serta pembatasan terhadap keadaan seperti dimaksud pada Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 adalah hal-hal yang memenuhi unsur-unsur Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 namun dikecualikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. Ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 merupakan kebalikan dari Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 karena hal-hal yang meskipun tidak sepenuhnya memenuhi unsur Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 namun dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, hal ini merupakan perluasan pengertian Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat diartikan memperluas kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara.

Rumusan Pasal 49 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyangkut kriteria “Kepentingan Umum” akan menimbulkan

masalah apabila peraturan perundang-undangan tidak jelas mengaturnya, hal tersebut tergantung pada penafsiran dan kearifan hakim dalam menentukannya. Sebaiknya melalui peraturan perundang-undangan harus ditentukan kriteria apa yang dimaksud dengan kepentingan umum itu hal ini perlu dilakukan untuk menjamin agar tidak terjadi penghalal segala macam tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan dalih untuk kepentingan umum.

4. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Tanah adalah suatu harta yang merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia di muka bumi ini. Oleh karena itu memang sudah menjadi kewajiban manusia untuk memelihara dan mengatur peruntukannya secara adil dan berkelanjutan demi kelangsungan hidup umat manusia di masa mendatang. Sepanjang sejarah peradaban umat manusia tanah tak henti-hentinya memberikan problema-problema rumit. Hal ini adalah logis, mengingat bahwa faktor yang paling utama dalam menentukan produksi setiap fase peradaban adalah tanah.

Dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal yang perlu digarisbawahi dari bunyi pasal di atas adalah kata “dikuasai”. Sekilas kata “dikuasai” menunjukkan negara adalah pemiliknya. Padahal tidak demikian, dalam penjelasan umum Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-

Pokok Agraria disebutkan bahwa negara (pemerintah) dinyatakan menguasai “hanya” menguasai tanah. Pengertian tanah “dikuasai” bukanlah berarti “dimiliki” akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang tertentu kepada negara sebagai organisasi kekuasaan. Hal ini dirumuskan secara tegas di dalam Pasal 2 ayat (2) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menegaskan, kewenangan negara adalah :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan atau pemeliharaannya ;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.

Di Indonesia regulasi dalam bentuk Peraturan Pemerintah yang pernah berlaku didalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengenai kriteria-kriteria yang termasuk di dalam ruang lingkup pengadaan tanah untuk kepentingan umum bersifat elastis dan mulur mengkret (diperluas dan dipersempit), hal ini dapat dilihat dari ruang lingkup isi konsep kepentingan umum yang terdapat dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993, Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 serta dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012.

Dalam tataran Undang-Undang, kriteria-kriteria tanah yang digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana

dimaksud dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum meliputi :

- a. Pertahanan dan keamanan nasional.
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas kereta api dan fasilitas operasi kereta api.
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi dan pembangunan pengairan lainnya.
- d. Pelabuhan, Bandar udara dan terminal.
- e. Infrastruktur minyak, gas dan panas bumi.
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan dan distribusi tenaga listrik.
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah.
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah.
- i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah.
- j. Fasilitas keselamatan umum.
- k. Tempat Pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah.
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik.
- m. Cagar alam dan cagar budaya.
- n. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa.
- o. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa.
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah.
- q. Prasarana olah raga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Penetapan lokasi tanah pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 sampai 22 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 melalui tiga tahapan yaitu :

- a. Pemberitahuan rencana pembangunan

Pemberitahuan rencana pembangunan untuk kepentingan umum disampaikan kepada masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Pemberitahuan rencana pembangunan untuk kepentingan umum kepada masyarakat berisikan antara lain maksud dan tujuan rencana pembangunan, letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan,

tahapan rencana pengadaan tanah, prakiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan dan informasi lainnya yang dianggap perlu, hal ini tercantum dalam pasal 11 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Sebagaimana disinggung diatas, penyampaian rencana pembangunan dapat dilakukan dengan pemberitahuan secara langsung. Pasal 12 ayat (2) Perpres Nomor 71 tahun 2012 menguraikan ada tiga metode yang dapat dilakukan untuk menyampaikan pemberitahuan secara langsung rencana pembangunan yaitu : (1). Sosialisasi, (2). Tatap muka atau surat pemberitahuan, (3). Berkaitan dengan sosialisasi atau tatap muka harus dengan undangan yang disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan melalui lurah/kepala desa atau nama lain dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja sebelum pertemuan dilaksanakan. Penyampaian undangan dibuktikan dengan tanda terima. Hal sosialisasi dituangkan dalam bentuk notulen yang ditanda tangani oleh ketua Tim persiapan atau pejabat yang ditunjuk.

b. Melakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data-data awal pihak yang berhak dan obyek pengadaan tanah. Pihak yang berhak bisa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan atau instansi pemerintah yang memiliki atau

menguasai tanah obyek pengadaan tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 17 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 ditentukan pihak yang berhak meliputi :

1. Pemegang hak atas tanah.
2. Pemegang hak pengelolaan nadzir untuk tanah wakaf.
3. Pemilik tanah bekas milik adat .
4. Masyarakat hukum adat.
5. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik.
6. Pemegang dasar penguasaan atas tanah dan atau pemilik bangunan tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Pendataan awal dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan.

Terkait dengan penetapan lokasi obyek tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam penyelenggaraannya haruslah tetap disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah, rencana pembangunan nasional/daerah, rencana strategis dan rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menentukan bahwa rencana tata ruang nasional menjadi pedoman untuk penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional, penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional, mewujudkan keterpaduan keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antar wilayah propinsi serta keserasian antar sektor, penetapan lokasi dan

fungsi ruang untuk investasi, penataan ruang kawasan strategis nasional dan penataan ruang wilayah propinsi dan kabupaten/kota.

c. Konsultasi publik rencana pembangunan

Konsultasi publik rencana pembangunan dilakukan antara panitia persiapan dengan pihak yang berhak serta pihak yang terkena dampak jika pembangunan tersebut menimbulkan dampak khusus. Panitia persiapan mengundang pihak yang berhak dan pihak yang terkena dampak paling lambat 3 (tiga) hari kerja sebelum pelaksanaan konsultasi publik dalam hal pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya pemberitahuan dilakukan melalui pengumuman di kantor lurah/desa atau nama lain atau kecamatan lokasi rencana pembangunan. media cetak atau media elektronik. Dalam pelaksanaan konsultasi publik tim persiapan menjelaskan ;

1. Maksud dan tujuan rencana pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Tahapan dan waktu proses penyelenggaraan pengadaan tanah.
3. Peran penilai dalam menentukan nilai ganti rugi.
4. Insentif yang akan diberikan kepada pemegang hak.
5. Obyek yang dinilai ganti kerugian.
6. Hak dan kewajiban pihak yang berhak.

Pelaksanaan konsultasi publik dilakukan melalui proses dialogis untuk mencapai kesepakatan. Kesepakatan tentang lokasi pembangunan dituangkan dalam berita acara kesepakatan, sementara kehadiran para pihak dibuktikan dengan daftar hadir.

Dalam konsultasi publik apabila terdapat pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak atau kuasanya yang tidak sepakat atau keberatan atas lokasi rencana pembangunan, maka dilaksanakan konsultasi publik ulang, konsultasi ulang dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal berita acara kesepakatan namun mengenai dimanakah para pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak menyatakan keberatan atau ketidaksepakatannya belum diatur baik dalam Undang-Undang maupun peraturan presiden, apakah ada berita acara tersendiri atau cukup menulis keberatan. Padahal ini penting karena bisa saja pihak panitia persiapan mengklaim bahwa semua sudah sepakat sesuai dengan surat kesepakatan.

Jika dari pelaksanaan konsultasi ulang masih belum diperoleh kesepakatan atau masih terdapat pihak yang keberatan atas lokasi rencana pembangunan, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 35 Perpres 71 Tahun 2012 maka instansi yang memerlukan rencana pembangunan tanah melaporkan keberatan kepada Gubernur melalui tim persiapan. Selanjutnya Gubernur membentuk Tim Kajian keberatan untuk melakukan kajian atas keberatan lokasi rencana pembangunan. Kemudian Tim Kajian Keberatan bertugas :

- a. Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, meliputi jenis dan alasan keberatan. Klasifikasi pihak yang keberatan dan klasifikasi usulan pihak yang keberatan.

- b. Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan. Pertemuan ini dilaksanakan bertujuan untuk menyamakan persepsi tentang materi/alasan keberatan pihak yang keberatan dan menjelaskan kembali maksud dan tujuan rencana pembangunan.
- c. Berdasarkan atas kajian dokumen keberatan yang diajukan oleh pihak yang keberatan terhadap Rencana tata ruang wilayah dan Prioritas Pembangunan yang tercantum dalam pembangunan jangka menengah, rencana strategis dan rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan. Tim kajian membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan.

Berdasarkan rekomendasi tim kajian keberatan atas rencana lokasi pembangunan tersebut, gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas lokasi pembangunan. Setelah keluar penetapan gubernur tentang lokasi rencana pembangunan jika masih ada keberatan dari pihak yang berhak atau masyarakat yang terkena dampak, maka yang bersangkutan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Dalam menetapkan lokasi tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini pemerintah atau pemerintah daerah perlu diawasi apakah dalam menetapkan lokasi tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sudah mengacu kepada tahapan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 beserta

perubahannya atau tidak. Kenyataannya, cukup banyak penetapan lokasi bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dikeluarkan oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang dilakukan secara diam-diam dan tidak transparan. Hal ini jelas sangat merugikan masyarakat karena masyarakat tidak mendapat informasi yang jelas tentang sarana umum yang dibangun. Misalnya mereka tidak mengetahui kalau yang akan dibangun adalah pasar, mereka selain memberikan untuk pembangunan tersebut juga menjual sisa tanahnya dengan harga yang sangat murah kepada oknum pejabat.

5. Konsep kepentingan umum dalam Undang-Undang 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, setidaknya terdapat 4 (empat) kali penggunaan atau pemakaian konsep kepentingan umum dalam berbagai pasal dan penjelasan pasal.

Penggunaan atau pemakaian konsep kepentingan umum didalam berbagai pasal dan penjelasan pasal Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut dapat dilihat dan dibaca masing-masing di dalam :

- a. BAB III Kekuasaan Pengadilan, yaitu di dalam Pasal 49 huruf b.

- b. BAB IV Hukum Acara, yaitu di dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) sub b.
- c. BAB IV Hukum Acara, yaitu di dalam Pasal 67 ayat (4) huruf b; dan
- d. BAB V Ketentuan Lain, yaitu di dalam Pasal 136.

Digunakannya konsep kepentingan umum di dalam berbagai Pasal dan penjelasan dalam Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut menjadikan konsep kepentingan umum tersebut menjadi konsep yuridis atau konsep hukum, transformasi konsep kepentingan umum yang dirumuskan dalam bentuk proposisi-proposisi ke dalam pasal-pasal undang-undang menjadi suatu rumusan norma disebut dengan penormaan.

Dinormakannya konsep kepentingan umum di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bermakna bahwa konsep kepentingan umum akan diberi isi, yaitu bisa berupa suatu perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pembebasan (*vrijstelling*) dan izin (*toesteming*).

Akibat hukum ditransformasikan konsep kepentingan umum menjadi suatu rumusan norma didalam Pasal 49 huruf b, penjelasan Pasal 53 ayat (2) sub b, Pasal 67 ayat (4) huruf b dan Pasal 136 dalam Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara menurut Dani Elpah (2013 : 17-18) adalah :

- a. Membatasi (*retriaksi*) secara langsung (*direct*) wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara secara absolut.
- b. Norma umum pemerintahan (*bestuursnorment*) bagi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, alasan-alasan gugatan (*beroepsgronden*) bagi pihak Penggugat, dan sebagai dasar pengujian keabsahan menurut hukum (*toetsingsgronden*) dan

dasar pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara.

- c. Alasan tidak dapat dikabulkannya (penolakan) terhadap permohonan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara (*schorsing*) yang dimohonkan oleh Penggugat.
- d. Suatu sengketa Tata Usaha Negara didahulukan penanganannya dan pemeriksaannya (prioritas) dari sengketa Tata Usaha Negara yang lain.
- e. Memperluas (*expantion*) wewenang absolut Pengadilan Tata Usaha Negara (Pasal 23 yo Pasal 49 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012).

B. Landasan Teori

1. Teori Negara Kesejahteraan

Tujuan negara menurut teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) adalah memajukan kesejahteraan bagi warganya/masyarakatnya. Konsep negara kesejahteraan dengan jelas pertama kali dikemukakan oleh Beveridge, seorang anggota parlemen Inggris dalam laporannya yang mengandung suatu program sosial yang dilakukan oleh pemerintah dengan perincian antara lain sebagai berikut :

1. Memeratakan pendapatan masyarakat.
2. Usaha kesejahteraan sosial sejak manusia lahir sampai meninggal.
3. Mengusahakan lapangan kerja seluas-luasnya.
4. Pengawasan atas upah oleh pemerintah.
5. Usaha dalam bidang pendidikan di sekolah-sekolah, pendidikan lanjutan, latihan kerja dan sebagainya.

Dalam teori Negara Kesejahteraan, untuk dapat mencapai tujuan negara yaitu kesejahteraan bagi masyarakat, negara dituntut untuk mencampuri segala aspek kehidupan masyarakat, mengurus semua urusan sejak manusia dalam kandungan sampai dengan manusia itu meninggal

dunia. Tidak satu aspekpun kehidupan masyarakat yang terlepas dari campur tangan pemerintah.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat, penguasa melakukan serangkaian kegiatan yang membentuk hubungan hukum baik antar aparat negara, antara aparat negara dengan badan hukum maupun antara aparat negara dengan pihak perseorangan. Dalam proses mencampuri urusan maupun proses hukum ini mungkin timbul suatu kerugian bagi pihak *administrabelle*, karena dalam hubungan antara penguasa dengan warga masyarakat, kedudukan warga masyarakat sering ditempatkan sebagai pihak yang lemah dan tidak berdaya terhadap apa yang diperbuat penguasa. Peradilan Tata Usaha Negara diciptakan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi antara pemerintah dengan warga negaranya yakni sengketa yang timbul sebagai akibat dari adanya keputusan-keputusan pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negaranya. Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai perwujudan dari prinsip negara hukum memiliki dua tujuan utama, yaitu berfungsi sebagai pengawas atau kontrol yuridis eksternal terhadap tindakan pemerintah (*judicial control*) dan untuk melindungi hak individu dan warga masyarakat dari tindakan pemerintah yang melanggar hukum, melanggar hak-hak warga dan berpotensi merugikan kepentingan rakyat.

Mengenai kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam beberapa kasus masih terdapat ketidaksinkronan aturan antara beberapa peraturan perundang-undangan dengan aturan yang ada dalam Undang-Undang

Peradilan Tata Usaha Negara, termasuk dalam sengketa Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diatur bahwa keberatan terhadap penetapan lokasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi, sementara dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara ditentukan bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ditentukan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara memutus diterima atau ditolaknya gugatan dalam tenggang waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja, sementara dalam sistem pemeriksaan sengketa tata usaha negara tidak dikenal pemeriksaan dengan aturan tersebut, dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara hanya dikenal tiga sistem pemeriksaan yaitu pemeriksaan singkat, cepat dan biasa. Dan masih banyak hal lain yang ada ketidak sinkronan aturan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dengan aturan yang ada dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Hal-hal inilah yang harus disinkronkan sehingga tidak terjadi kerancuan dalam pemeriksaan sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara.

2. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum (*principle of legal security*) adalah asas yang bertujuan untuk menghormati hak-hak yang telah dimiliki seseorang

berdasarkan keputusan badan atau pejabat tata usaha negara. Dalam rangka kepastian hukum, keputusan pemerintah atau pejabat tata usaha negara yang telah memberikan hak kepada seseorang warga negara tidak akan dicabut kembali oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan, meskipun keputusan itu memiliki cacat atau kekurangan. Jika hak yang dimiliki oleh seseorang sewaktu-waktu dapat dicabut oleh badan atau pejabat yang memberikan hak itu, ada berbagai kerugian yang mungkin timbul. Pertama, pemilik hak yang bersangkutan tidak dapat menikmati haknya secara aman dan tenteram. Kedua, pemilik hak akan mengalami kerugian jika haknya sewaktu-waktu dapat dicabut karena tidak ada kepastian hukum. Ketiga, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah akan hilang karena tidak ada konsistensi dalam tindakan pemerintah atau pejabat tata usaha negara.

Asas kepastian hukum mempunyai dua macam aspek yaitu aspek material dan aspek formal (Ridwan H.R. dalam Hotma P. Sibuea, 2010 : 159). Aspek material berkaitan dengan asas kepercayaan, sedangkan aspek formal berkenaan dengan cara merumuskan isi keputusan. Dalam kaitan ini, isi keputusan baik yang memberatkan ataupun yang menguntungkan harus dirumuskan dengan kata-kata yang jelas. Kejelasan isi keputusan sangat penting supaya setiap orang dapat mengetahui hak atau kewajibannya sehingga tidak lahir berbagai macam penafsiran. Aspek formal ini sangat menonjol dalam pemberian kuasa atau surat perintah. Dalam hukum tata usaha negara, ada asas yang mengatakan *presumptio justea causa* yang

mengandung arti bahwa setiap keputusan badan atau pejabat tata usaha negara selalu dianggap benar menurut hukum sampai kemudian hakim tata usaha negara mengatakan hal yang berbeda (Hotma P.Sibuea, 2010 : 159).

Asas kepastian hukum juga menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati. Salah satu asas yang harus dipenuhi oleh hukum adalah hukum yang dibuat tidak boleh saling bertentangan.

3. Asas Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan mengandung dua makna, yakni peraturan dan perundang-undangan. Pengertian peraturan atau *regeling* adalah keseluruhan aturan hukum yang tercakup dalam undang-undang dalam arti materiil. Peraturan dalam arti materiil adalah merupakan hukum yang *in abstrakto* atau *general norm* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*general*) (S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD dalam S.F. Marbun, 2012 : 165).

Menurut Penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, peraturan perundang-undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah yang juga mengikat umum. Rumusan pengertian peraturan perundang-undangan seperti demikian

mencakup pengertian materiil dan formil. Pengertian tersebut sesuai dengan definisi peraturan perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Propinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

Dalam ketentuan peraturan perundang-undangan bukan tidak mungkin ditemukan ketentuan yang satu terhadap ketentuan yang lainnya saling bertentangan. Dalam hal demikian, harus diperhatikan dan dipahami keberadaan asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

Pertama, azas *lex speciali derogat legi generali* artinya peraturan perundang-undangan khusus menyisihkan peraturan perundang-undangan umum. Tingkatan kedua produk peraturan perundang-undangan tersebut harus sama;

Kedua, azas *lex posteriori derogat legi priori* artinya peraturan perundang-undangan yang kemudian menyisihkan peraturan perundang-undangan terdahulu. Kedua tingkatan peraturan perundang-undangan itu harus sama dan harus mengenai masalah yang sama;

Ketiga, azas *lex superiori derogat legi inferiori* artinya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menyisihkan peraturan