

Harmonisasi Sistem Hukum Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Tenggang Waktu Gugatan

(Harmonizing the Administrative Court Legal System to Ensure Legal Certainty in the Administrative Lawsuit Time Limit)

Fajar Ramadhan Kartabrata⁽¹⁾

Faculty of Law, Universitas Pasundan, Indonesia

Email: fajarkartabrata@unpas.ac.id

Moch Erick Ernawan⁽²⁾

Faculty of Law, Universitas Pasundan, Indonesia

Email: rahmanerick141@gmail.com

Irfan Alfieansyah Dwinanda⁽³⁾

Faculty of Law, Universitas Pasundan, Indonesia

Email: alfieansyahirfan@gmail.com

ABSTRAK

Orang atau badan hukum perdata sebagai subjek hukum memiliki hak untuk mengajukan upaya hukum terhadap *beschikking* atau keputusan tata usaha negara yang bersifat sepihak, meskipun tidak secara eksplisit disebut sebagai pihak yang dituju dalam keputusan tersebut. Dalam konteks sengketa tata usaha negara, terdapat ketentuan formil mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan yang berfungsi menjamin asas kepastian hukum bagi masyarakat. Namun demikian, pengaturan mengenai tenggang waktu dalam berbagai peraturan perundang-undangan khususnya antara Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan masih menunjukkan ketidakharmonisan. Akibatnya, muncul ketidakpastian hukum dalam praktik penyelesaian sengketa tata usaha negara, terutama bagi pihak ketiga yang terdampak oleh keputusan administrasi. Berdasarkan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), kajian ini menganalisis harmonisasi sistem hukum peradilan tata usaha negara guna mewujudkan kepastian hukum dalam penetapan tenggang waktu pengajuan gugatan administratif, serta menawarkan solusi regulatif melalui pembentukan peraturan peradilan yang lebih sinkron dan implementatif.

Kata Kunci: Harmonisasi Hukum, Kepastian Hukum, Tenggang Waktu Gugatan, Keputusan Administratif, Peradilan Tata Usaha Negara

ABSTRACT

Individuals or private legal entities, as legal subjects, have the right to file a legal action against a beschikking or unilateral administrative decision, even when they are not explicitly named in such decision. Within the administrative court system, the time limit for filing a lawsuit serves as a formal mechanism to uphold the principle of legal certainty. However, the existing regulations particularly between the Administrative Court Law and the Government Administration Law remain inconsistent, resulting in legal uncertainty in the settlement of administrative disputes, especially for indirectly affected third parties. Using a statutory approach, this study analyzes the harmonization of Indonesia's administrative court legal system to ensure legal certainty in determining the time limit for filing administrative lawsuits and proposes regulatory solutions through the formulation of a more coherent and implementable judicial regulation.

Keywords: Legal Harmonization, Legal Certainty, Time Limit of Lawsuit, Administrative Decision, Administrative Court

I. PENDAHULUAN

Tindakan badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berimplikasi merugikan rakyat terhadap pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (Sukri & Erliyana, 2022). Sebagai negara hukum, perlindungan tersebut tentu memerlukan mekanisme penyelesaian melalui Pengadilan sebagai salah satu konsekuensi dari ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman berdasarkan Pasal 24 UUD 1945 (Kuswan Hadji et al., 2024).

Peradilan Tata Usaha Negara berkedudukan sebagai salah satu badan peradilan yang berada di bawah pembinaan Mahkamah Agung, dan berdiri terpisah dari Peradilan Umum, Peradilan Agama, serta Peradilan Militer. Keempat lingkungan peradilan tersebut berperan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia sebagaimana diatur di dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dengan pembentukan badan peradilan yang dibentuknya terakhir (Maryadi, 2022), Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang diundangkan pada 29 Desember 1986, bagian konsideran “menimbang” menjelaskan bahwa pembentukan

Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) bertujuan untuk menciptakan tatanan kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang sejahtera, aman, tenteram, dan tertib. Tujuan tersebut juga mencakup upaya menjamin kepastian hukum bagi seluruh warga negara serta memelihara hubungan yang harmonis, seimbang, dan selaras antara aparatur pemerintahan di bidang tata usaha negara dengan masyarakat yang dilayaninya (Triuwulan, 2010). Sekilas, sistem peradilan Indonesia tampak menganut sistem *unity of jurisdiction* karena Mahkamah Agung membawahi PTUN yang menyelesaikan sengketa tata usaha negara melalui cara-cara yudisial murni. Namun, tingkat pertama dan tingkat banding terstruktur seolah-olah merupakan lembaga yang terpisah dan independen. Di sisi lain prinsip-prinsip PTUN lebih cenderung memiliki kesamaan dengan negara *Civil Law* terutama prinsip yang menempatkan pejabat pemerintahan istimewa dihadapan pengadilan (Dani, 2018).

PTUN berfungsi sebagai mekanisme hukum untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Secara teori, mekanisme ini memungkinkan masyarakat untuk mengajukan gugatan terhadap pejabat pemerintah yang telah merugikan masyarakat umum atau individu melalui penggunaan kekuasaan mereka (Zamzami & Muslim, 2023). Gugatan dalam ranah Peradilan Tata Usaha Negara berfungsi sebagai instrumen hukum yang memberikan kesempatan kepada warga negara untuk mengajukan keberatan terhadap tindakan atau keputusan pejabat pemerintahan. Kehadiran lembaga ini menegaskan mekanisme pengawasan yuridis terhadap tindakan administrasi negara, di mana masyarakat, baik secara individu maupun kolektif, memiliki hak untuk menuntut apabila terjadi penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian. Dengan demikian, gugatan di PTUN tidak hanya berperan sebagai sarana perlindungan hukum bagi

masyarakat, tetapi juga sebagai bentuk kontrol sosial terhadap pelaksanaan kekuasaan pemerintahan agar tetap sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan keadilan (Susanti, 2009).

Secara prinsipil, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, lembaga PTUN memiliki kewenangan konstitusional untuk memeriksa, mengadili, dan memutus setiap Sengketa Tata Usaha Negara. Sengketa tersebut pada hakikatnya adalah perselisihan hukum antara individu atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat TUN yang dalam perkembangan hukum administrasi modern sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebut sebagai badan atau pejabat pemerintahan. Sengketa demikian timbul sebagai akibat diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Pemerintahan yang menimbulkan kerugian terhadap hak atau kepentingan hukum pihak perorangan maupun badan hukum perdata yang bersangkutan.

Bentuk upaya yang dilakukan oleh orang/badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh terbitnya *beschikking* yaitu pengajuan gugatan ke PTUN untuk membatalkan *beschikking* tersebut, dimana dalam upaya hukum tersebut terdapat syarat formil yang salah satunya adalah terdapat tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak diterima atau diumumkan *beschikking* sebagai objek sengketa yang diatur dalam Pasal 55 UU PTUN. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan khususnya keberlakuan *beschikking*.

Tujuan pokok diberlakukannya ketentuan tersebut adalah untuk mewujudkan kepastian hukum sebagai landasan dalam menjaga stabilitas

penyelenggaraan pemerintahan serta memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat. Kepastian hukum dipandang sebagai salah satu asas fundamental yang menjadi tujuan utama dari sistem hukum itu sendiri. Namun demikian, implementasi tenggang waktu pengajuan gugatan dalam praktik masih menimbulkan permasalahan, mengingat belum terwujudnya harmonisasi dan sinkronisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai batas waktu tersebut, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam penerapannya.

UU PTUN hanya mengatur mengenai orang atau badan hukum perdata yang tercantum dalam *beschikking* secara langsung, sehingga pada dasarnya *beschikking* ditujukan kepada pihak tertentu yang namanya secara tegas tercantum di dalam *beschikking* tersebut (Azhar, 2021). Meskipun suatu *Beschikking* ditujukan kepada pihak tertentu, keputusan tersebut dapat menimbulkan kerugian bagi pihak ketiga yang tidak disebutkan namanya. Kerugian ini muncul dalam bentuk hilangnya kepastian hukum atas hak atau kepentingan yang selama ini dimiliki, sehingga pihak ketiga tidak dapat melaksanakan haknya secara normal karena status hukum objek menjadi tidak jelas. Seperti, pemberian Hak Guna Usaha kepada perusahaan tertentu tanpa memperhatikan keberadaan masyarakat atau pemegang hak adat yang telah lama menggarap tanah tersebut, karena nama masyarakat tersebut tidak tercantum dalam keputusan perpanjangan HGU, mereka tidak memiliki posisi hukum untuk langsung mengajukan keberatan pada tahap awal. Akan tetapi, setelah HGU diperpanjang, kantor pertanahan menolak pendaftaran hak masyarakat karena bidang yang dimohonkan telah tercakup dalam wilayah HGU perusahaan.

Dalam mengisi kekosongan hukum tersebut mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN, Mahkamah Agung menerbitkan petunjuk

pelaksanaan beberapa ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1986 yaitu SEMA No. 2 Tahun 1991 (Yunantyo dan Unu, 2021). Secara yuridis, SEMA Nomor 2 Tahun 1991 menegaskan perhitungan jangka atau tenggang waktu pengajuan gugatan oleh pihak ketiga dilakukan secara kumulatif dan berdasarkan kondisi konkret. Tenggang waktu tersebut dihitung sejak saat pihak ketiga mengetahui adanya *abeschikking* yang dianggap merugikan kepentingannya, baik pengetahuan tersebut diperoleh melalui pengumuman resmi, pemberitahuan langsung dari pejabat TUN yang bersangkutan, maupun melalui permohonan informasi yang diajukan kepada pejabat TUN terkait (Yunantyo dan Unu, 2021).

Dalam rangka menyesuaikan dengan kebutuhan Masyarakat, Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2015 merubah redaksional mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan oleh pihak ketiga *“90 hari sejak yang bersangkutan pertama kali mengetahui keputusan tata usaha negara yang merugikan kepentingannya.”*.

Perkembangan hukum tata negara Indonesia menyebabkan adanya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP), kehadiran UU No. 30 Tahun 2014 ini merupakan sebagai hukum materil dalam sistem peradilan TUN (Dwi Safitri & Sa’adah, 2021). Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014, terdapat syarat formil untuk penyelesaian sengketa TUN di PTUN harus terlebih dahulu menempuh upaya administratif yang bersifat wajib serta berlaku terhadap semua sengketa TUN sebelum proses pemeriksaan perkara oleh PTUN (Dwi Safitri & Sa’adah, 2021).

Penegasan terhadap ketentuan UU No. 30 Tahun 2014 tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 yang mengatur tenggang 90 (Sembilan Puluh) hari sejak upaya administratif telah

diterima atau diumumkan dalam mengajukan gugatan ke PTUN. Dengan adanya 2 (dua) mekanisme penghitungan tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN mengakibatkan menimbulkan ketidakpastian hukum karena terdapat 2 (dua) ketentuan yang mengatur hal yang sama tetapi berisi pengaturan yang berbeda.

“Konsep Ajaran Prioritas Baku menurut Gustaf Radbruch merumuskan unsur keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum sebagai tujuan hukum. Hukum yang baik adalah hukum yang mampu menselaraskan ketiga unsur tersebut (Prayogo, 2018). Guna mewujudkan tujuan hukum tersebut, maka kepastian hukum sangatlah diperlukan. Fence M. menyatakan bahwa hukum tanpa kepastian akan kehilangan maknanya karena tidak dapat lagi dijadikan pedoman perilaku (Prayogo, 2018).” Keberadaan asas kepastian hukum dan diimplementasikannya asas kepastian hukum dapat membantu mencapai tujuan hukum yang adil dan bermanfaat, karena asas kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi para pencari keadilan yang kemudian menimbulkan manfaat bagi para pencari keadilan (Julyanto & Yuli Sulistyawan, 2019).

Praktik pada PTUN sering kali mengarah pada paham positivisme hukum. Positivisme hukum cenderung memisahkan hukum dari moralitas, dengan fokus utama pada kepatuhan terhadap aturan yang ditetapkan. Akibatnya, PTUN lebih sering memutus perkara berdasarkan aspek hukum formal tanpa mempertimbangkan apakah hasilnya mencerminkan keadilan substantif atau tidak (Donny Widiyanto & Zainal Arifin Hoesein, 2024). Hukum tidak dapat dipisahkan dari tujuan utamanya, yaitu menciptakan kepastian dan keadilan bagi masyarakat. Dalam konteks PTUN, artinya Hakim harus memiliki kebebasan untuk menafsirkan hukum dengan cara

yang mencerminkan keadilan substantif, bukan hanya keadilan formal (Latifiani & Ilyasa, 2021).

Guna menjamin originalitas dari penelitian, terlebih dahulu dilakukan penelusuran penelitian terdahulu, antara lain. *Pertama*, Jurnal dengan Judul “Kepastian Hukum Tenggang Waktu Pengajuan Gugatan Sengketa Tata usaha Negara Bagi Pihak Ketiga Yang Berkepentingan Pasca Berlakunya PERMA No. 6 Tahun 2018” oleh Sri Redjeki, penelitian tersebut mengkritisi adanya kekosongan hukum terkait dengan pengaturan mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan yang dilakukan oleh pihak ketiga yang dihitung 90 hari sejak diketahuinya *beschikking*, yang memungkinkan dilakukan penyelundupan hukum oleh pihak ketiga tersebut. *Kedua*, Jurnal dengan Judul “Permasalahan Tenggang Waktu Pengajuan Gugatan Oleh Pihak Ketiga Dalam Perkara Tata Usaha Negara” oleh Yunantyo & Unu, penelitian tersebut mengkritisi adanya ruang bagi pihak ketiga yang berkepentingan terhadap dikeluarkannya *beschikking* untuk memanfaatkan pengaturan tenggang waktu pengajuan gugatan tersebut. Berdasarkan 2 (dua) penelitian terdahulu, terdapat perbedaan dengan penelitian ini, yaitu kedua penelitian terdahulu tidak memberikan saran implementatif guna memperbaiki celah hukum tersebut.

Kepastian hukum merujuk pada kepastian yang tidak multitafsir dalam pelaksanaannya, artinya peraturan yang telah diundangkan harus jelas, tetap dan konsisten (Latifiani & Ilyasa, 2021). Ketika penegak hukum menilai suatu kasus didasarkan kepada keadaan subjektif dengan menitikberatkan kepada keadilan, sedangkan nilai kepastian dan kemanfaatan dikesampingkan, maka hukum tersebut tidak dapat berjalan dengan baik (Moho, 2019). Esensi dari kepastian hukum adalah untuk memastikan bahwa suatu hukum tidak tunduk pada berbagai interpretasi. Hal ini dicapai dengan memastikan bahwa norma-

norma yang diuraikan dalam undang-undang jelas dan tidak ambigu, dan tidak menimbulkan penafsiran alternatif atas tujuannya (Minda Yuda, 2023). Oleh karena itu, berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dalam artikel ini akan dibahas mengenai berbagai pengaturan tenggang waktu pengajuan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara dan prinsip kepastian hukum serta keadilan pada Pengadilan Tata Usaha Negara Indonesia. Melalui artikel yang berjudul **“Harmonisasi Sistem Hukum Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Tenggang Waktu Gugatan”**.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan metode yang digunakan berupa yuridis normatif, yaitu penelitian dibidang hukum yang dikonsepsikan terhadap asas, norma, dogma, atau kaidah hukum (Hanitijo S., 1990). Adapun data yang digunakan berupa data sekunder yang didapat melalui studi pustaka yang dilakukan dengan teknik membaca, memahami, mencatat, dan mengutip sumber bacaan sebagai data sekunder yang meliputi (1) bahan hukum primer yang terdiri dari UUD 1945; UU No. 5 Tahun 1986; UU No. 30 Tahun 2014; PERMA No. 6 Tahun 2018; SEMA No. 2 Tahun 1991, (2) bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku serta jurnal, dan (3) bahan hukum tersier yang terdiri dari kamus (Hanitijo S., 1990). Data sekunder yang diperoleh kemudian dilakukan analisis dengan metode kualitatif, sehingga data yang diperoleh dipelajari secara mendalam sebagai sesuatu yang utuh kemudian dituangkan menjadi narasi kalimat deskriptif (Sugiyono, 2009), dengan demikian analisa data dilakukan tanpa menggunakan rumus matematis dan angka-angka (Mertokusumo, 1997).

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Berbagai Pengaturan Mengenai Tenggang Waktu Pengajuan Gugatan Pada Peradilan Tata Usaha Negara

Pasal 55 UU PTUN menyatakan : *“Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkanannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”*. Adressat dari ketentuan ini hanya ditujukan bagi orang atau badan hukum perdata yang namanya tercantum dalam *Beschikking*. Sementara itu, terhadap individu atau badan hukum perdata yang tidak secara eksplisit disebutkan dalam suatu *beschikking* namun merasa dirugikan atas diterbitkannya keputusan tersebut, UU PTUN belum merumuskan ketentuan yang jelas. Sehingga untuk mengisi kekosongan norma tersebut, SEMA Nomor 2 Tahun 1991, yang di dalamnya memuat ketentuan interpretatif mengenai perhitungan tenggang waktu pengajuan gugatan bagi pihak-pihak yang tidak secara langsung menjadi subjek dalam *beschikking* namun memiliki kepentingan hukum yang terdampak oleh keputusan tersebut.

Dalam bagian V angka 3 SEMA No. 2 Tahun 1991 menyatakan : *“bagi mereka yang tidak dituju oleh suatu Keputusan Usaha Negara tetapi yang merasa kepentingannya dirugikan maka tenggang waktu sebagaimana dimaksud pasal 55 dihitung secara kasuistis sejak saat ia merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan mengetahui adanya keputusan tersebut.”*. Norma ini menjadi penafsiran/penghalusan terhadap ketentuan Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986.

Indroharto berpendapat bahwa tidak ada perbedaan waktu yang diperlukan dalam pengajuan gugatan antara penggugat sebagai pihak yang dituju dan penggugat sebagai pihak ketiga yang berkepentingan.

Oleh karena itu, jika pihak ketiga yang berkepentingan ingin mengajukan gugatan sendiri, ia dapat melakukannya tanpa perbedaan waktu. (bukan melakukan suatu intervensi kedalam suatu proses yang sedang berjalan), maka ketentuan-ketentuan mengenai tenggang waktu mengajukan gugatan yang berlaku bagi penggugat pada umumnya juga berlaku baginya (Aspani, 2019).

Ketentuan mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan tersebut tidak mengalami perubahan walaupun UU PTUN telah mengalami 2x perubahan (Akhmad, 2023), termasuk tidak diatur juga mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan oleh orang/badan hukum perdata yang namanya tidak dituju dalam *beschikking*. Dengan demikian, hingga saat ini SEMA Nomor 2 Tahun 1991 masih berfungsi sebagai dasar hukum yang mengatur mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN bagi individu atau badan hukum perdata yang tidak secara langsung dituju dalam suatu *beschikking* yang merasa kepentingannya dirugikan. Berdasarkan ketentuan dalam SEMA tersebut, jangka waktu pengajuan gugatan ditetapkan selama 90 hari, yang dihitung secara kasuistis sejak pihak yang bersangkutan menyadari adanya kerugian terhadap kepentingannya serta mengetahui keberadaan *beschikking* yang dimaksud. Aturan ini sekaligus menjadi pedoman praktis dalam menentukan awal perhitungan tenggang waktu bagi pihak ketiga yang terdampak secara tidak langsung oleh keputusan administrasi negara.

Ketentuan tersebut bertalian dengan Pasal 48 UU PTUN mengenai upaya administratif yang 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 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.”*

Aturan tersebut mewajibkan setiap individu atau badan hukum perdata untuk menempuh upaya administrative sebelum diajukan gugatan ke PTUN, sepanjang hal tersebut diatur secara eksplisit dalam peraturan dasar yang menjadi landasannya. Prinsip ini dipertegas melalui SEMA Nomor 2 Tahun 1991 yang menegaskan pentingnya penyelesaian sengketa secara berjenjang sebelum diajukan ke peradilan. Namun demikian, ketentuan tersebut juga memberikan pengecualian, yakni apabila peraturan dasar yang bersangkutan tidak memuat mekanisme upaya administratif, maka pihak yang dirugikan diberikan hak untuk langsung mengajukan gugatan ke PTUN tanpa harus melalui tahapan administratif terlebih dahulu. Dalam hal peraturan dasar tidak memuat ketentuan mengenai mekanisme upaya administratif, maka individu atau badan hukum perdata yang bermaksud mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara wajib berpedoman langsung pada ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) juncto SEMA Nomor 2 Tahun 1991 terkait batas waktu pengajuan gugatan. Sebaliknya, apabila peraturan dasar secara tegas mengatur mengenai adanya upaya administratif, maka pengajuan gugatan harus memperhatikan keterkaitan antara ketentuan dalam peraturan dasar tersebut dengan Pasal 55 UU PTUN juncto SEMA Nomor 2 Tahun 1991. Dalam konteks ini, perhitungan jangka waktu 90 hari dilakukan secara *mutatis mutandis*, yakni disesuaikan

dengan ketentuan dan mekanisme yang berlaku dalam peraturan dasar masing-masing.

Pengaturan mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan oleh orang/badan hukum yang namanya tidak tercantum dalam *beschikking* mulai mendapatkan perhatian pasca diterbitkannya UU No. 30 Tahun 2014 walaupun tidak secara substantif merubah ketentuan yang terdapat dalam SEMA No. 2 Tahun 1991 tetapi pengaruh dari adanya ketentuan mengenai kewajiban menempuh upaya administratif.

Penerapan undang-undang tentang tenggang waktu untuk mengajukan gugatan ke pengadilan sangat penting untuk menjamin kepastian hukum dalam proses hukum. Tenggang waktu pengajuan gugatan menetapkan batas waktu bagi individu atau badan hukum perdata untuk menuntut hak dan kepentingan hukumnya dengan memulai proses hukum atau pengajuan gugatan melalui PTUN., dengan berkembangnya hukum di Indonesia telah ada perubahan mengenai jangka waktu mengajukan gugatan ke Pengadilan tata Usaha Negara yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 khususnya pada Pasal 75 sampai dengan 78 (Fahresi, 2021). Adanya batasan waktu pengajuan gugatan ke PTUN memegang peranan yang sangat penting, secara konseptual batasan waktu mengenai pengajuan gugatan ke PTUN bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan stabilitas pemerintahan (Jaelani, 2019).

UU Administrasi Pemerintahan tidak langsung merubah pengaturan tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN, lantaran dalam UU Administrasi Pemerintahan hanya mengatur mengenai jangka waktu proses penyelesaian upaya administratif (Sirojudin, 2022). Meskipun tidak diatur secara eksplisit, ketentuan mengenai upaya administratif memiliki

implikasi langsung terhadap perhitungan tenggang waktu pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini disebabkan oleh keberlakuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang mewajibkan setiap individu atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan oleh suatu *beschikking*, meskipun tidak secara langsung disebutkan sebagai pihak dalam keputusan tersebut untuk terlebih dahulu menempuh mekanisme upaya administratif. Kewajiban ini mencakup batas waktu yang telah ditentukan secara tegas dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, sehingga tahapan administratif tersebut menjadi bagian integral dari proses hukum yang harus dilalui sebelum pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dilakukan.

Pasca diberlakukannya UU No. 30 Tahun 2014, Mahkamah Agung menindaklanjuti pengaturan mengenai tenggang waktu tersebut dengan menetapkan SEMA No. 3 Tahun 2015. Dimana Mahkamah Agung merubah frasa dalam SEMA No. 2 Tahun 1991 menjadi :

“Tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari untuk mengajukan gugatan bagi pihak ketiga yang tidak dituju oleh keputusan tata usaha negara sebagaimana dimaksud Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang semula dihitung “sejak yang bersangkutan merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan tata usaha negara dan sudah mengetahui adanya keputusan tata usaha negara yang merugikan kepentingannya” diubah menjadi “sejak yang bersangkutan pertama kali mengetahui keputusan tata usaha negara yang merugikan kepentingannya”.”

Secara yuridis, ketentuan yang termuat dalam SEMA Nomor 3 Tahun 2015 menunjukkan adanya ketidaktepatan perumusan norma, karena secara redaksional seolah-olah memberikan penafsiran terhadap UU PTUN

telah mengatur tenggang waktu pengajuan gugatan bagi individu atau badan hukum perdata yang tidak menjadi pihak yang dituju dalam suatu *beschikking*. Padahal, secara normatif, Pasal 55 UU PTUN hanya mengatur mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan bagi pihak yang secara langsung disebutkan dalam keputusan tersebut. Oleh karena itu, apabila merujuk pada dasar hukum yang mengatur tenggang waktu pengajuan gugatan bagi pihak yang tidak dituju dalam *beschikking*, maka rujukan yang relevan dan berlaku secara yuridis tetap bersumber pada SEMA Nomor 2 Tahun 1991 sebagai pedoman interpretatif yang mengisi kekosongan norma dalam UU PTUN.

Ketentuan SEMA No. 3 Tahun 2015 bertujuan mengisi kekosongan hukum pada UU PTUN mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN, lantaran UU PTUN hanya mengatur orang/badan hukum perdata yang tertera “tercantum” oleh *beschikking*. Sehingga, dapat digambarkan SEMA No. 3 Tahun 2015 sebagai ketentuan yang disusun oleh Mahkamah Agung guna menjelaskan ketentuan Pasal 55 UU PTUN agar tidak terjadi kekosongan hukum.

Di sisi lain, Mahkamah Agung menerbitkan PERMA No. 6 Tahun 2018 sebagai peraturan lanjutan dari UU Administrasi Pemerintahan yang mengatur mengenai upaya hukum setelah ditempuhnya upaya administratif. Dalam Pasal 5 ayat (1) PERMA No. 6 Tahun 2018, diatur mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN oleh Penggugat yang telah menempuh upaya administratif.

Mahkamah Agung melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021, berusaha mengatur kekosongan hukum dalam PERMA No. 6 Tahun 2018. Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021

Mahkamah Agung menyusun ketentuan bilamana penyelesaian upaya administratif telah lewat waktu yang ditentukan dalam UU Administrasi Pemerintahan, maka waktu 90 (sembilan puluh) hari kerja dihitung saat mengetahui adanya *beschikking*.

B. Kepastian Hukum dan Keadilan Pada Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia

Berdasarkan ketentuan UU PTUN, setiap individu maupun badan hukum perdata memiliki hak untuk mengajukan gugatan terhadap *beschikking* yang diterbitkan oleh pejabat atau badan pemerintahan apabila keputusan tersebut dianggap merugikan hak atau kepentingan hukumnya, meskipun pihak tersebut tidak secara langsung disebutkan atau dituju dalam *beschikking* yang bersangkutan. Pengajuan gugatan tersebut harus dilakukan dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari, dihitung sejak pihak yang bersangkutan mengetahui adanya keputusan yang menimbulkan kerugian terhadap kepentingannya. Berdasarkan SEMA Nomor 3 Tahun 2015, istilah “mengetahui” dalam konteks ini dimaknai sebagai pengetahuan yang bersifat yuridis, yaitu pengetahuan yang dapat dibuktikan secara hukum dan menimbulkan keyakinan bagi hakim, bukan sekadar informasi yang diperoleh melalui kabar atau pendengaran (auditu), sehingga memiliki legitimasi hukum dalam proses pembuktian di pengadilan (Priyambodo, 2011).

Adanya ketentuan itu, pada satu sisi mampu memberikan perlindungan hukum terhadap pihak yang berkepentingan, karena bisa saja KTUN yang ditujukan kepada A di dalamnya terdapat kepentingan orang lain (Harahap, 2015). Perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan pemerintah berdasarkan bahasa Belanda yaitu *het recht tegen het bestuur*.

Akan tetapi karena tidak seragaman (kepastian) membuat ketentuan tersebut potensial disalahgunakan oleh pihak yang tidak beritikad baik, sehingga membuat ketidakpastian secara hukum (Harahap, 2015).

Salah satu kendala yang kerap dihadapi oleh hakim dalam proses penyelesaian sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara adalah adanya ketidakjujuran dari pihak penggugat yang berupaya menampilkan seolah-olah gugatan yang diajukannya masih berada dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari sebagaimana ditentukan oleh ketentuan hukum. Dalam praktiknya, tidak jarang keputusan tata usaha negara yang menjadi objek sengketa telah diterbitkan sejak bertahun-tahun sebelumnya, namun penggugat baru mengajukan gugatan dengan dalih baru mengetahui keputusan tersebut. Kondisi demikian sering kali menimbulkan kesulitan bagi hakim dalam meneliti secara cermat kapan sebenarnya penggugat memperoleh pengetahuan yuridis mengenai keputusan yang disengketakan (Aspani, 2019), sehingga berpotensi menimbulkan ketidakakuratan dalam penegakan asas kepastian hukum dan keadilan prosedural.

Ketidakpastian hukum pada penerapan ketentuan tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN oleh orang atau badan hukum perdata yang tidak tertera "dituju" dalam *beschikking* disebabkan karena ketidak sinkronan peraturan-peraturan yang mengatur tentang tenggang waktu tersebut (Samusevich, 2022). Sebuah peraturan dibuat dan diundangkan dengan pasti karena peraturan tersebut memberikan pengaturan yang jelas dan logis. "Jelas" dalam arti tidak menimbulkan keraguan atau multitafsir, dan "logis" dalam arti dapat berjalan secara harmonis dengan norma-norma lain, tanpa menimbulkan konflik norma atau gangguan. Konflik

norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontentasi norma, reduksi norma atau distorsi norma (Prayogo, 2018). Ketidak sinkronan tersebut mengakibatkan penafsiran yang berbeda-beda dalam penerapan aturan tentang tenggang waktu dapat dilihat dari beberapa putusan, yang di antaranya:

Tabel 1. Daftar Putusan PTUN Berkenaan Perhitungan Tenggang Waktu

Pertama,	“Putusan PTUN Denpasar No. 10/G/2017/PTUN.DPS” Putusan diputus 4 Oktober 2017, dengan pertimbangan: <i>“Menimbang, bahwa eksepsi Tergugat dan eksepsi Tergugat II Intervensi yang mendalilkan tenggang waktu menggugat Para Penggugat telah habis oleh karena objectum litis telah terbit selama 26 (dua puluh enam) tahun, sedangkan Para Penggugat baru mengajukan gugatan dan terdaftar diregister perkara Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar pada tanggal 2 Mei 2017, namun selama dipersidangan tidak terdapat fakta-fakta hukum yang diajukan oleh Tergugat maupun Tergugat II Intervensi yang dapat membuktikan kapan Para Penggugat mengetahui secara pasti terbitnya objectum litis, sehingga penghitungan jangka waktunya dihitung sejak Para Penggugat baru mengetahui adanya objectum litis pada tanggal 16 Januari 2017 dan tanggal 30 Januari 2017, dan bila dihubungkan dengan fakta hukum Para Penggugat mendaftarkan Gugatannya pada tanggal 2 Mei 2017, oleh karenanya Majelis Hakim berpendapat, bahwa pengajuan Gugatan Para Penggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar masih dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari pengajuan gugatan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 55 Undang-Undang</i>
----------	--

	<i>Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka Majelis Hakim berpendapat, Gugatan Para Penggugat masih dalam tenggang waktu untuk mengajukan gugatan a quo, maka eksepsi Tergugat dan Tergugat II Intervensi beralasan hukum untuk ditolak."</i> Dalam hal ini, Para Penggugat menyatakan baru mengetahui KTUN yang merugikan dirinya pada tanggal 16 Januari 2017 dan 30 Januari 2017 atau sejak dilakukannya mediasi sengketa kepemilikan tanah. Majelis Hakim berpendapat "mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan masih memenuhi batas pengajuan gugatan".
	<i>"Putusan Mahkamah Agung No. 86PK/TUN/2019"</i> Putusan diputus 25 Juli 2019, dengan pertimbangan: <i>"Menimbang, bahwa karena Para Pemohon Peninjauan Kembali/Para Penggugat sudah mengetahui dan merasa kepentingannya dirugikan atas sertipikat objek sengketa sejak saat dilakukan mediasi sampai dengan tanggal 22 September 2016, dan tidak berhasil sedangkan gugatan a quo diajukan pada tanggal 2 Mei 2017, sehingga pengajuan gugatan telah lewat waktu 90 (sembilan puluh) hari sebagaimana dimaksud Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;"</i> <i>"Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, maka permohonan peninjauan kembali yang diajukan oleh Para Pemohon</i>

	<i>Peninjauan Kembali tersebut adalah tidak beralasan sehingga harus ditolak.”</i> Dalam putusan ini, Para Penggugat jauh sebelum melakukan gugatan ke PTUN sudah melakukan mediasi pertama pada 22 Januari 2016 namun tidak berhasil. Sehingga Majelis Hakim tingkat Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali berpendapat “Para Penggugat dipandang telah mengetahui adanya KTUN yang merugikan kepentingannya sejak Para Penggugat pertama kali melakukan upaya atas hal yang melekat pada objek sengketa, yaitu 22 Januari 2016”.
Kedua,	“Putusan PTUN Bandung No. 3/G/2021/PTUN.BDG” Putusan diputus 29 Juli 2021, dengan pertimbangan: <i>“Menimbang, bahwa pada tanggal 20 Oktober 2020, Pengugat telah mengirimkan surat kepada Lurah Pasir Impun, Kecamatan Mandalajati, Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat, untuk meminta penjelasan terkait obyek tanah yang dimiliki oleh Pengugat berdasarkan Acte Van Eigendom, Eigendom Verponding Nomor 6391 atas nama Raden Ardisasmita, sebagaimana surat Wira Yustitia Law Office Nomor S-60/WY/1020, tertanggal 20 Oktober 2020 Bahwa Penggugat baru mengetahui adanya objek sengketa a quo pada tanggal 27 Oktober 2020 setelah menerima surat jawaban dari Lurah Pasir Impun, Kecamatan Mandalajati, Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat dengan suratnya bernomor : 1165/UM/Kel.Pasim/X/2020, tertanggal 27 Oktober 2020, telah menjawab/menanggapi surat Penggugat tersebut, dan dalam suratnya antara lain telah menyebutkan : “setelah dilihat dan</i>

dipelajari ternyata lokasi Eigendom Verponding No. 6391 tersebut masuk dalam lokasi tanah Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 34/Pasir Impun atas nama PT. Global Kurnia Grahutama, Badan Hukum Indonesia Berkedudukan di Kota Bandung". Dengan demikian secara de facto dan de jure, Penggugat baru mengetahui adanya Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor : 34/Pasir Impun tersebut (objek sengketa) pada tanggal 27 Oktober 2020. Kemudian Penggugat mengetahui adanya SHGB/SHM yang merupakan turunan dari SHGB NO 34/Pasir Impun yang berjumlah 181 buah dalam persidangan persiapan diterima pada tanggal 9 Maret 2021."

"Menimbang, bahwa berdasarkan data yang ada pada kantor tergugat, penggugat pernah mengajukan surat "permohonan mediasi antara pihak PT. Global Kurnia Grahutama dengan pihak ahli waris rd. Ardisasmita atas obyek tanah eigendom verponding no. 6391", nomor 07/I/Moh/AF/14 tertanggal 22- 01-2013, bahwa kemudian terhadap surat permohonan a quo, tergugat telah ditindak lanjuti dengan mengundang para pihak untuk mediasi di kantor pertanahan kota bandung pada hari kamis tanggal 06-03-2014 sesuai surat kepala kantor pertanahan kota bandung tanggal 24-02-2014 no. 206/13.32.73/ii/2014 perihal undangan mediasi, dst... Bahwa setelah majelis mencermati yang disampaikan Tergugat maupun Tergugat II Intervensi tersebut, majelis tidak melihat bahwa Penggugat ada mengetahui tentang telah terbitnya obyek sengketa a quo kecuali di pemeriksaan persiapan diterima pada tanggal 9 maret 2021."

	Bahwa Penggugat mengajukan gugatan pada 7 Januari 2021 dan Penggugat mendalilkan baru mengetahui adanya KTUN yang merugikan kepentingannya tanggal 27 Oktober 2020 berdasarkan Surat Jawaban dari Kelurahan Pasirimpun dan Majelis Hakim berpendapat bahwa Penggugat baru mengetahui terbitnya KTUN yang menjadi objek sengketa pada pemeriksaan persiapan. Pada pertimbangan selanjutnya Majelis Hakim berpendapat “berdasarkan data Tergugat, Penggugat pernah mengajukan surat permohonan mediasi dengan Tergugat II Intervensi tertanggal 22-02-2013 atas objek tanah Eigendom Verponding 6391”. Dengan demikian, Majelis Hakim berpendapat “tenggang waktu pengajuan gugatan yang dilakukan oleh Penggugat masih memenuhi batas pengajuan gugatan”.
	“Putusan Mahkamah Agung No. 395K/TUN/2022” Putusan diputus 18 Agustus 2022, dengan pertimbangan: “...dst... - <i>Bahwa Penggugat sebelum mengajukan gugatan dalam sengketa a quo, pernah mengajukan surat “permohonan mediasi antara pihak PT. Global Kurnia Grahatama dengan pihak ahli waris rd. Ardisasmita atas obyek tanah eigendom verponding no. 6391”, kepada tergugat melalui surat nomor 07/I/Moh/AF/14 tertanggal 22-01-2013;</i> - <i>Bahwa terhadap surat permohonan a quo, Tergugat telah menindaklanjutinya dengan mengundang para pihak untuk mediasi di kantor pertanahan Kota Bandung pada hari Kamis</i>

	<i>tanggal 06-03-2014 sesuai surat Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandung tanggal 24-02-2014 No. 206/13.32.73/II/2014 perihal undangan mediasi;</i> - <u><i>Bahwa dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Penggugat telah mengetahui obyek sengketa a quo setidaknya tanggal 22-01-2013, dst..."</i></u> Bahwa perkara tersebut merupakan perkara lanjutan berupa upaya hukum Kasasi atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No. 3/G/2021/PTUN.BDG. Majelis Hakim tingkat pertama menyatakan gugatan masih dalam tenggang waktu pengajuan. Sedangkan Majelis Hakim tingkat Kasasi mempertimbangkan bahwa "Penggugat dipandang telah mengetahui adanya KTUN yang merugikan kepentingannya sejak Penggugat pertama kali melakukan upaya atas hal yang melekat pada objek sengketa".
<i>Ketiga,</i>	"Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No. 43/G/2022/PTUN.BDG" Putusan diputus 21 September 2022 dengan pertimbangan: <i>"Menimbang, bahwa terhadap fakta hukum tersebut Majelis Hakim memandang terlalu sumir untuk menghitung tenggang waktu pengetahuan para Penggugat atas objek sengketa yang merugikan kepentingannya dari surat yang ditujukan kepada Tergugat II Intervensi dimaksud, karena sebagaimana surat yang diajukan para Penggugat kepada Tergugat (Vide Bukti P.1 dan P.2 – 7a, 7b) dan diakui Tergugat telah diterima, yaitu perihal mohon penjelasan, hal mana menjadi relevan mengingat Tergugat sebagai pejabat</i>

<i>pemerintahan yang berwenang atas penerbitan hak atas tanah diharapkan dapat memberikan informasi yang valid terkait hal tersebut, sehingga ketika data yang disajikan kepada para Pengugat barulah dapat ditentukan bahwa para Pengugat mengetahui objek sengketa yang diterbitkan merugikan dirinya.”</i> <i>“Menimbang, bahwa oleh karena tidak terdapat alat bukti yang mampu mebuktikan adanya jawaban Tergugat atas keberatan para Penggugat, sampai batas waktu 10 (sepuluh) hari kerja kewajiban Tergugat menjawab keberatan, maka <u>Majelis Hakim menilai bahwa awal penghitungan mulainya tenggang waktu pengajuan gugatan, yaitu pada tanggal 23 Maret 2022, setelah 10 hari kerja, tidak dijawabnya upaya administratif yang diajukan oleh yang bersangkutan, yaitu terhitung hari kerja sejak diajukannya Upaya Administrasi pada tanggal 5 April 2022”</u></i> Bahwa dalam hal ini, Para Penggugat mendalilkan “Penggugat baru mengetahui adanya KTUN yang merugikan kepentingan dirinya pada tanggal 28 Februari 2022 dan 1 Maret 2022 atau sejak Para Penggugat memohon klarifikasi kepada Pejabat TUN atas KTUN yang dikeluarkan”. Majelis Hakim berpendapat “tenggang waktu pengajuan gugatan yang dilakukan oleh Penggugat masih memenuhi batas pengajuan gugatan”. “Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 311/B/2022/PT.TUN.JKT”
--

	Putusan diputus tanggal 19 Desember 2022, dengan pertimbangan: <i>“Menimbang, bahwa dari kronologi fakta hukum sebagaimana telah diuraikan di atas, dihubungkan dengan Peraturan yang berkaitan dengan Tenggang Waktu mengajukan Upaya Administrasi dan Tenggang Waktu mengajukan gugatan berdasarkan Peraturan yang berkaitan dengan Tenggang Waktu mengajukan Upaya Administrasi dan Tenggang Waktu mengajukan gugatan, Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta berpendapat dan berkesimpulan berdasarkan bukti T.II Int-6 dan bukti T.II Int-7 sejak Para Terbanding/Para Penggugat mengetahui Objek sengketa tanggal 26 Juli 2021 dan tanggal 08 Oktober 2021 sampai dengan mengajukan Upaya Administrasi berupa surat keberatan Tanggal 23 Maret 2022 kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor selaku Pembanding I/Tergugat berdasarkan P 1 & II -7A dan bukti P 1 & II-7B sudah lebih dari tenggang waktu 21 (Dua Puluh Satu) hari kerja. Selain dari pada itu sejak Para Terbanding/Para Penggugat mengetahui Objek sengketa tanggal 26 Juli 2021 dan tanggal 08 Oktober 2021 sampai dengan mengajukan gugatan pada Tanggal 11 April 2022 sudah lebih dari tenggang waktu 90 (Sembilan Puluh) hari kerja.”</i> <i>“Menimbang, bahwa berikutnya dalam kaitan dengan gugatan Para Terbanding/Para Penggugat terhadap Pembanding II/Tergugat II Intervensi dengan Objek Sengketa dst... dengan status Upaya Administrasi berupa surat keberatan dan gugatan Para Terbanding/Para Penggugat sudah lebih dari tenggang waktu, maka menurut pendapat Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha</i>
--	---

	<i>Negara Jakarta cukup beralasan dan berdasar hukum Eksepsi Tentang Gugatan Kadaluwarsa tersebut harus dinyatakan diterima.”</i> Perkara tersebut merupakan upaya hukum Banding terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung Nomor 43/G/2022/PTUN.BDG. Majelis Hakim tingkat pertama berpendapat “gugatan para penggugat masih diajukan dalam tenggang waktu yang ditentukan”. Namun, pada tingkat banding, Majelis Hakim menilai bahwa “para penggugat seharusnya telah mengetahui keberadaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang merugikan kepentingannya sejak saat mereka pertama kali melakukan tindakan atau upaya yang berkaitan langsung dengan objek sengketa tersebut”.
--	---

Sumber: Direktori Putusan Mahkamah Agung, 2024

Ketidakpastian hukum saat menafsirkan aturan mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan oleh orang atau badan hukum perdata yang tidak dituju dalam *beschikking* ke PTUN disebabkan karena ketidak harmonis/sinkronan peraturan-peraturan yang mengatur mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan. Adanya perbedaan tersebut, memungkinkan adanya pihak (orang atau badan hukum perdata) yang beritikad tidak baik untuk berusaha membatalkan KTUN yang telah lama tidak terdapat masalah, sehingga menimbulkan kebingungan dikalangan praktisi seperti advokat.

Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diajukan oleh Pemerintah, diatur ketentuan mengenai batas

waktu pengajuan gugatan terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Tata Usaha Negara. Tenggang waktu tersebut ditetapkan selama 60 (enam puluh) hari, yang dihitung sejak tanggal keputusan tersebut diterima oleh pihak yang bersangkutan atau sejak saat keputusan dimaksud diumumkan secara resmi kepada publik, sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 55 rancangan undang-undang tersebut. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan kejelasan mengenai batas waktu yang pasti bagi pihak yang merasa dirugikan untuk menempuh upaya hukum melalui gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Ismail Saleh, selaku perwakilan Pemerintah yang saat itu menjabat Menteri Kehakimat, dalam Rapat Rapat Paripurna DPR-RI Ke-34 menyatakan bahwa adanya pengaturan tenggang waktu adalah hal penting guna menjamin kelancaran tugas pemerintahan dan memberikan kepastian hukum bagi Pemerintah maupun masyarakat (orang atau badan hukum perdata) (Setyowati, 2021).

Pada tahap pengajuan RUU PTUN, aturan tentang batas waktu pengajuan gugatan oleh individu atau badan hukum perdata sebenarnya telah dimuat, dengan menetapkan jangka waktu selama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya atau diumumkannya objek sengketa. Penetapan jangka waktu tersebut dimaksudkan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan fungsi pemerintahan sekaligus menjamin adanya kepastian hukum bagi para pihak. Namun demikian, ketentuan mengenai lamanya tenggang waktu 60 hari tersebut menjadi salah satu topik penting yang memperoleh perhatian dan dibahas secara mendalam dalam forum Rapat Kerja pembahasan rancangan undang-undang tersebut.

Panitia Khusus (Pansus) Ke-9 DPR-RI telah melakukan Rapat Kerja (Raker) bersama Pemerintah yang diwakili Menteri Kehakimatan. Fraksi PDI yang diwakili Soetomo H.R., S.H., berpendangan bahwa tenggang waktu 60 hari dipandang terlalu singkat. Pandangan tersebut sejalan dengan pandangan dari fraksi PP, tetapi mengusulkan tenggang waktunya adalah selama 6 bulan. Berbeda dengan fraksi PP dan fraksi PDI, Fraksi ABRI memandang tenggang waktu 60 hari sudah cukup. Pandangan-pandangan tersebut kemudian ditanggapi oleh Ismail Saleh selaku perwakilan Pemerintah, Ismail Saleh menyatakan tenggang waktu 60 hari merupakan hasil perbandingan dari negara Belanda yang hanya memberikan tenggang waktu 30 hari adapun tujuan perumusan tenggang waktu tersebut yaitu untuk menjamin kelancaran tugas pemerintahan dan memberikan kepastian hukum bagi Pemerintah maupun masyarakat (orang atau badan hukum perdata), sehingga tidak setiap saat KTUN dapat digugat. Akhirnya pada saat pengajuan draft akhir, ditetapkan Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 yang menentukan waktu 90 (sembilan puluh) hari.

Pasal 55 UU PTUN yang mengatur mengenai “tenggang/jangka waktu pengajuan gugatan ke PTUN dianggap sebagai alasan gagalnya pencari keadilan untuk menguji *beschikking* karena disebabkan gugatan yang diajukannya akan digugurkan dalam prosedur *dismissal* atau mendapatkan putusan tidak dapat diterima” (*niet ontvankelijk verklaard*). Hal ini menjadi sisi mata koin yang disatu sisi memberikan kepastian hukum terhadap KTUN, namun disisi lain merampas hak seseorang untuk mengajukan gugatan ke PTUN. Hal ini yang mengakibatkan adanya pengujian terhadap ketentuan Pasal 55 UU PTUN yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 ke Mahkamah Konstitusi (Albert Marvin & Erliyana, 2019).

Berdasarkan empat Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pengujian Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (khususnya Pasal 55) terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi secara tegas dan konsisten menegaskan ketentuan Pasal 55 UU PTUN adalah landasan normatif dalam penetapan tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN, baik bagi pihak yang secara langsung dituju maupun yang tidak dituju. Tujuan utama dari ketentuan ini adalah untuk mewujudkan kepastian hukum dalam proses peradilan administrasi. Mahkamah Konstitusi menilai, apabila tidak terdapat pengaturan yang jelas mengenai jangka waktu pengajuan gugatan, maka akan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Lebih lanjut, norma tersebut dipandang sebagai bentuk *open legal policy* atau kebijakan hukum terbuka yang menjadi kewenangan pembentuk undang-undang dalam merumuskan batasan tenggang waktu tersebut.

Berdasarkan perspektif hukum acara, baik pada Peradilan Tata Usaha Negara maupun pada lingkungan peradilan lainnya, aspek prosedur formil memiliki peranan sangat penting guna melaksanakan fungsi peradilan. Salah satu aspek formil yang menjadi perhatian utama dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah pengaturan mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan. Hukum acara berfungsi sebagai instrumen penegakan hukum materiil melalui mekanisme peradilan (*judicial mechanism*) terhadap suatu perkara atau sengketa yang diajukan untuk memperoleh penyelesaian hukum. Melalui hukum acara, keadilan diwujudkan dalam bentuk prosedur yang mengatur hak dan kewajiban para pihak secara proporsional, serta menetapkan tata cara dan syarat hubungan antar pihak dalam proses peradilan. Dengan demikian, hukum acara berperan sebagaimana hukum materiil yang menetapkan hak dan

kewajiban substantif dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, tetapi dalam konteks penegakan dan penerapan melalui jalur peradilan (Fadlil Sumadi, 2013).

Hukum acara sangat erat kaitannya dengan keadilan prosedural, lantaran hukum acara berisi mengenai mekanisme atau prosedur guna menyelesaikan permasalahan hukum serta memperoleh keadilan (Efendi, 2024). Meskipun perkembangan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman telah menekankan pentingnya keadilan substantif, tetapi keadilan prosedural harus menjadi pilar utama dalam hukum acara, karena berfungsi sebagai penjamin dalam mencapai kepastian hukum disetiap proses peradilan.

Konteks putusan hakim peradilan, terutama yang sering disinggung-singgung adalah berupa keadilan prosedural (*procedural justice*) dan keadilan substantif (*substantive justice*). Keadilan prosedural mengacu pada bentuk keadilan yang berasal dari peraturan hukum formal, seperti pengaturan tenggat waktu pengajuan gugatan dan persyaratan lainnya.. Keadilan substantif adalah keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai yang lahir dari sumber-sumber hukum yang responsif sesuai hati nurani (Bambang, 2010). Keadilan substantif merupakan unsur penting dalam sistem hukum modern yang tidak hanya bertujuan untuk menegakkan aturan secara prosedural, tetapi juga untuk memastikan bahwa substansi keadilan dapat dirasakan oleh para pencari keadilan (Alfons et al., 2025).

Dalam memeriksa dan memutus suatu perkara, hakim harus berlandaskan pada ketentuan hukum yang berlaku, bukan pada kepentingan atau pertimbangan subjektif para pihak yang berperkara. Oleh karena itu, peraturan hukum perlu dirumuskan secara tegas dan terbatas

agar penerapannya tidak menimbulkan ruang bagi penafsiran pribadi atau keputusan yang didasarkan pada preferensi subjektif hakim, sehingga objektivitas dan kepastian hukum tetap terjamin dalam setiap putusan pengadilan (Magnis Suseno, 2001).

Berdasarkan *The Frontiers of Public Law*, hukum administrasi modern setidaknya mengemukakan pandangan bahwa hukum atau undang-undang pada suatu negara dapat berubah secara teratur (dinamis), sehingga praktik peradilan administrasi pun tidak bersifat statis layaknya peradilan umum (Bell, 2021). Oleh karena itu, dalam mencapai keadilan kepastian hukum diperlukan pembaharuan-pembaharuan sesuai dengan kondisi dan perkembangan masyarakat. Pembaharuan tersebut dapat dilakukan dengan penyusunan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) sebagai aturan teknis peradilan yang mengatur mengenai pengaturan tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN bagi pihak ketiga yang tidak dituju oleh KTUN, yaitu sejak ia secara faktual mengetahui keputusan tersebut, yang dapat dibuktikan melalui tindakan-tindakan awal seperti surat-menyurat, pengajuan keberatan, atau permohonan klarifikasi kepada instansi penerbit keputusan. Pengaturan ini tidak hanya memperkuat prinsip keadilan prosedural dalam hukum acara formal, tetapi juga memastikan bahwa pencari keadilan tidak kehilangan haknya akibat kekosongan norma yang bersifat teknis.

IV. KESIMPULAN

Pengaturan tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN dapat dikonstantir terdapat 2 (dua) rezim peraturan. *Pertama*, UU Peradilan Tata Usaha Negara *jo*. SEMA No. 2 Tahun 1991 *jo*. SEMA No. 3 Tahun 2015, dalam

rezim ini ini jelas mengatur tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN oleh orang/badan hukum perdata yang tidak dituju oleh *beschikking*. Kedua, UU Administrasi Pemerintahan jo. Perma No. 6 Tahun 2018 jo. SEMA No. 5 Tahun 2021, menurut rezim ini mengatur tentang tenggang waktu proses penyelesaian upaya administratif. Ketidakpastian hukum menafsirkan ketentuan mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN oleh orang atau badan hukum perdata yang tidak dituju dalam *beschikking* secara langsung muncul akibat adanya ketidaksinkronan antara peraturan-peraturan yang mengatur mengenai tenggang waktu tersebut. Perbedaan penafsiran ini membuka peluang bagi pihak-pihak yang beritikad tidak baik untuk mengajukan pembatalan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang telah lama berlaku tanpa menimbulkan persoalan, serta menimbulkan kebingungan di kalangan praktisi hukum, termasuk para advokat, dalam menerapkan ketentuan tersebut secara konsisten. Oleh karena itu, diperlukan pembentukan PERMA yang secara tegas dan komprehensif mengatur penghitungan tenggang waktu pengajuan gugatan bagi pihak ketiga yang tidak dituju dalam KTUN, peraturan ini penting untuk menyelaraskan dua rezim hukum yang ada, yaitu rezim UU Peradilan Tata Usaha Negara dan rezim UU Administrasi Pemerintahan, sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih dan perbedaan tafsir di tingkat peradilan. Perma tersebut sebaiknya menetapkan bahwa tenggang waktu gugatan dihitung sejak pihak ketiga secara faktual mengetahui adanya KTUN, yang dibuktikan melalui tindakan awal seperti surat-menyurat, permohonan klarifikasi, atau interaksi langsung dengan instansi terkait.

DAFTAR PUSTAKA

Akhmad, M. Z. S. (2023). Implications of the Limits for Filing a Lawsuit to the State Administrative Court: Upholding Legal Certainty or Injuring Human

- Rights? *Indonesian State Law Review (ISLRev)*, 6(1).
<https://doi.org/10.15294/islrev.v6i1.68230>
- Albert Marvin, R., & Erliyana, A. (2019). Polemik Jangka Waktu Pengajuan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, 49(4).
<https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2350>
- Alfons, S. S., Soplanit, M., & Mail, S. M. H. (2025). Creating Substantive Justice in State Administrative Courts: A Theoretical, Philosophical, and Human Rights Review. *Jurnal Suara Hukum*, 6(2), 298–306.
<https://doi.org/10.26740/jsh.v6n2.p298-306>
- Aspani, B. (2019). Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. *Jurnal Solusi Universitas Palembang*, 17(2).
<https://doi.org/10.36546/solusi.v17i2.172>
- Azhar, I. (2021). Keberadaan Pihak Ketiga Wujud Keadilan Hukum Dalam Gugatan Pengadilan Tata Usaha Negara Kajian Putusan Nomor 41/K/TUN/1994. *Jurnal Yudisial*, 14(3). <https://doi.org/https://doi.org/10.29123/jy.v14i3.494>
- Bambang, S. (2010). Mencari Format Ideal Keadilan Putusan dalam Peradilan. *Jurnal Hukum*, 17(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.20885/iustum.vol17.iss2.art3>
- Bell, J. (2021). Sources of Dynamism in Modern Administrative Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 41(3), 833–853. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqaa057>
- Dani, U. (2018). Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia : Sistem Unity Of Jurisdiction atau Duality Of Jursidiction? Sebuah Studi Tentang Struktur dan Karakteristiknya. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 7(2). <https://doi.org/10.25216/jhp.7.3.2018.405-424>
- Donny Widiyanto, & Zainal Arifin Hoesein. (2024). Positivism Theory in the Context of Modern Legal Thought. *International Journal of Law and Society*, 1(4), 258–267. <https://doi.org/10.62951/ijls.v1i4.204>
- Dwi Safitri, E., & Sa’adah, N. (2021). Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 3(1).
<https://doi.org/https://doi.org/10.14710/jphi.v3i1.34-45>

- Efendi, J. (2024). Application of Procedural Justice vis a vis Substantive Justice in Law Enforcement. *Arena Hukum*, 17(2), 270–289. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum2024.01702.3>
- Fadlil Sumadi, A. (2013). *Politik Hukum Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*. Setara Press.
- Fahresi, F. dkk. (2021). Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administratif Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Lex Administratum*, IX(8).
- Hanitijo S., R. (1990). *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia.
- Harahap, Z. (2015). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Edisi Revisi*. PT. Rajagrafindo Persada.
- Jaelani, A. K. (2019). Implementasi Daluarsa Gugatan Dalam Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia. *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum*, 18(2). <https://doi.org/10.31941/pj.v18i2.1090>
- Julyanto, M., & Yuli Sulistyawan, A. (2019). Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum. *Jurnal Crepio*, 1(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/crepido.1.1.13-22>
- Kuswan Hadji, Devina Angelica, Efi Lailatun Nisfah, Erlingga Savril Maharani, Herfita Ayu Nayla, & Clara Oktaviana. (2024). Perlindungan Hukum Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Tata Negara. *ALADALAH: Jurnal Politik, Sosial, Hukum Dan Humaniora*, 2(3), 25–33. <https://doi.org/10.59246/aladalah.v2i3.851>
- Latifiani, D., & Ilyasa, R. M. A. (2021). The Position of Moral Values in Law. *Diponegoro Law Review*, 6(1), 51–61. <https://doi.org/10.14710/dilrev.6.1.2021.51-61>
- Magnis Suseno, F. (2001). *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Gramedia Pustaka Utama.
- Maryadi, M. (2022). Signifikasi Peradilan Tata Usaha Negara Di Wilayah Provinsi Maluku Utara. *Jurnal Lex Renaissance*, 7(3), 661–671. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss3.art15>

- Mertokusumo, S. (1997). *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*.
- Minda Yuda, T. D. (2023). The principle of legal certainty concerning the implementation of legalization according to the apostille convention viewed from an international civil law perspective. *International Journal of Latin Notary*, 3(02). <https://doi.org/10.61968/journal.v3i02.62>
- Moho, H. (2019). Penegakan Hukum Di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan, dan Kemanfaatan. *Jurnal Warta*, 59. <https://doi.org/https://doi.org/10.46576/wdw.v0i59.349>
- Prayogo. (2018). Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(2). <https://doi.org/10.54629/jli.v13i2.151>
- Priyambodo, B. (2011). *Politik Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*. Mahardika Parahyangan Press.
- Samusevich. (2022). Indefinite Deadlines in the Administrative Process: Problems of Implementation. *Prologue Law Journal*, 2. <https://doi.org/10.21639/2313-6715.2022.2.5>.
- Setyowati, H. (2021). The Judges Ethics and Justice: An Analysis of Law Enforcement in Indonesian Court System. *Law Research Review Quarterly*, 7(4), 403–416. <https://doi.org/10.15294/lrrq.v7i4.48183>
- Sirojudin, M. R. (2022). Administrative Appeal Efforts in Indonesian Administrative Dispute Resolution After the Government Administration Law (Pre-Omnibus Law). *Ahmad Dahlan Legal Perspective*, 2(2), 75–88. <https://doi.org/10.12928/adlp.v2i2.6251>
- Sugiyono. (2009). *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.
- Sukri, I. F., & Erliyana, A. (2022). Konsep Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara: Menguji Asas Presumptio Iustae Causa Dalam Sengketa Tata Usaha

Negara. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 52(1).
<https://doi.org/10.21143/jhp.vol52.no1.3323>

Susanti, E. (2009). Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Sebagai Media Pengawasan Masyarakat Untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa. *Risalah Hukum*, 5.

Triuwulan, T. dan G. W. , I. (2010). *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Tata Usaha Negara Indonesia*. Kencana.

Yunantyo dan Unu. (2021). Permasalahan Tenggang Waktu Pengajuan Gugatan Oleh Pihak Ketiga Dalam Perkara Tata Usaha Negara. *Ilmu Hukum*, 22.
<https://doi.org/10.47776/alwasath.v2i2.271>

Zamzami, A., & Muslim, S. (2023). Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat. *Widya Yuridika*, 6(3), 405. <https://doi.org/10.31328/wy.v6i3.4530>