

MODUL STRATEGI PENGAJUAN
**GUGATAN TATA USAHA NEGARA
TERHADAP SURAT KEPUTUSAN GUBERNUR**
TENTANG UPAH MINIMUM YANG BERDASARKAN
PERATURAN MENTERI KETENAGAKERJAAN
NOMOR 18 TAHUN 2022
TENTANG PENETAPAN UPAH MINIMUM TAHUN 2023

DALAM PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
ASOSIASI PENGUSAHA INDONESIA (APINDO)
JAKARTA, 12-13 JANUARI 2023



KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas kemudahan, kesehatan, dan rizki-Nya sehingga penyusunan Modul dengan judul “*Strategi Pengajuan Gugatan Tata Usaha Negara terhadap Surat Keputusan Gubernur tentang Upah Minimum yang Berdasarkan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 18 Tahun 2022 tentang Penetapan Upah Minimum Tahun 2023*” dapat diselesaikan dengan baik. Modul ini disusun untuk memenuhi kebutuhan para peserta pendidikan dan pelatihan Asosiasi Pengusaha Indonesia (**APINDO**) dalam rangka persiapan untuk menghadapi penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Modul ini dibagi ke dalam 4 (empat) bagian, yakni: **Modul I: Overview Konsep dan Teori Pengadilan Tata Usaha Negara**; **Modul II: Strategi Mengantisipasi Upaya Administratif, Dismissal Process, dan Sidang Pemeriksaan Persiapan**; **Modul III: Strategi Penyusunan Gugatan dan Replik**; dan yang terakhir **Modul IV: Strategi Pembuktian dan Kesimpulan**.

Metode yang digunakan dalam penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan APINDO adalah dengan diskusi interaktif antara pemateri dan peserta yang dilengkapi dengan simulasi. Harapannya, para peserta dapat memahami tidak hanya teori penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara namun juga praktik di Pengadilan Tata Usaha Negara, sehingga dibekali dengan kemampuan dan keterampilan yang cukup dalam menghadapi situasi dan kondisi yang memerlukan diajukannya sebuah gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Akhirnya, ucapan terima kasih dan penghargaan diucapkan kepada tim penyusun dan tim pelaksana pendidikan dan pelatihan APINDO atas tenaga serta pikirannya yang telah dicurahkan untuk menyelesaikan modul serta mensukseskan pendidikan dan pelatihan tersebut.

Penyempurnaan dan perubahan Modul ini di masa mendatang senantiasa terbuka dan dimungkinkan mengingat perkembangan situasi hukum, kebijakan, dan politik di Indonesia yang bergerak dinamis dan sangat cepat. Besar harapan Modul ini dapat memberikan manfaat.

Jakarta, 10 Januari 2023

Salam Integritas,

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.

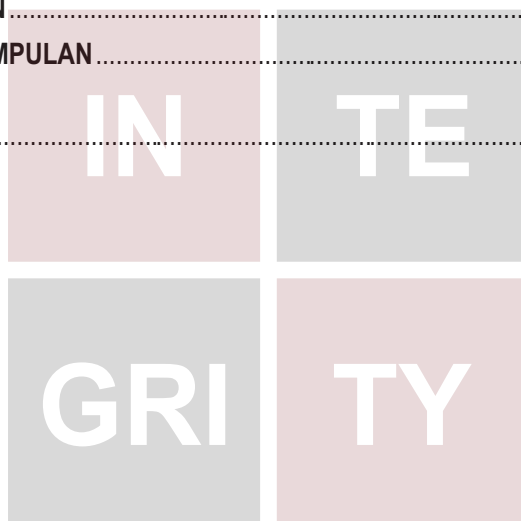
Senior Partner **INTEGRITY Law Firm**

Registered Lawyer di Indonesia dan Australia

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
 MODUL I: OVERVIEW KONSEP DAN TEORI PTUN	1
I. GAGASAN PEMBENTUKAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA	1
II. ASAS-ASAS HUKUM ACARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA	4
III. SUMBER HUKUM ACARA PERATUN	10
IV. SEKILAS TAHAPAN SENGKETA TUN	12
V. OBJEK GUGATAN DAN KEHADIRAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG - UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA	13
 MODUL II: STRATEGI MENGANTISIPASI UPAYA ADMINISTRATIF, <i>DISMISSAL PROCESS</i> , DAN SIDANG PEMERIKSAAN PERSIAPAN	15
I. UPAYA ADMINISTRATIF	15
A. PENDAHULUAN	15
B. JENIS UPAYA ADMINISTRATIF	16
B.1. KEBERATAN	17
B.2. BANDING	19
C. RAGAM RESPON PEMERINTAH ATAS UPAYA ADMINISTRATIF DAN CARA MENYIKAPINYA	21
D. PERSINGGUNGAN ANTARA TENGGANG WAKTU UPAYA ADMINISTRATIF DAN GUGATAN TUN	23
II. PROSES <i>DISMISSAL</i>	30
III. PEMERIKSAAN PERSIAPAN	32
 MODUL III: STRATEGI PENYUSUNAN GUGATAN DAN REPLIK	35
I. SURAT KUASA	35
II. PENYUSUNAN GUGATAN	37
A. PENDAHULUAN	37
B. FORMAT GUGATAN PTUN	39
C. <i>OUTLINE</i> GUGATAN	43
III. PENYUSUNAN REPLIK	47
A. PENDAHULUAN	47
B. <i>OUTLINE</i> REPLIK	49
IV. STUDI KASUS GUGATAN TUN ATAS UMP DKI JAKARTA DAN UMP JAWA BARAT	52
A. <i>LESSON LEARNED</i> PERKARA NOMOR 11/G/2022/PTUN.JKT	52
B. KASUS POSISI	53

MODUL IV: STRATEGI PEMBUKTIAN DAN KESIMPULAN	55
I. STRATEGI PEMBUKTIAN	55
A. PENDAHULUAN	55
A.1. KEBENARAN MATERIIL DALAM PERSPEKTIF HUKUM PEMBUKTIAN PADA PERADILAN TATA USAHA NEGARA	55
A.2. PRINSIP DASAR SISTEM PEMBUKTIAN DALAM PERADILAN TUN	56
B. STRATEGI PEMBUKTIAN	58
B.1. JENIS ALAT BUKTI	58
B.2. STANDAR MINIMUM PEMBUKTIAN	63
B.3. KANDUNGAN PEMBUKTIAN	64
B.4. DAFTAR ALAT BUKTI	65
B.5. TEKNIK PERSIAPAN ALAT BUKTI	67
II. PENYUSUNAN KESIMPULAN	69
A. PENDAHULUAN	69
B. OUTLINE KESIMPULAN	71
DAFTAR PUSTAKA	74



MODUL I: OVERVIEW KONSEP DAN TEORI PTUN



MODUL I: OVERVIEW KONSEP DAN TEORI PTUN

I. GAGASAN PEMBENTUKAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Philipus M. Hadjon dengan mensitir pendapat S.W. Couwenberg mengatakan bahwa “*Ide sentral daripada Rechtsstaats adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan.*” Prinsip persamaan ini menempatkan posisi sejajar di depan hukum antara warga masyarakat dengan pejabat selaku pelaksana fungsi pemerintahan, dengan alasan itu memungkinkan warga untuk menuntut pemulihan akan hak-haknya yang dirugikan akibat perbuatan pejabat selaku pelaksana fungsi negara. Oleh karena itu, Peradilan Administrasi (Peratun) diadakan dalam rangka memberikan perlindungan (berdasarkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum) kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirugikan akibat suatu keputusan TUN (tata usaha negara), melalui pemeriksaan, pemutusan, dan penyelesaian sengketa dalam bidang TUN.¹

Akibat diberikannya kekuasaan yang besar kepada negara (*state*), melalui badan atau pejabat administrasi pemerintahan, untuk mengurus negara dan mensejahterakan warga negaranya, warga negara membutuhkan adanya jaminan perlindungan hukum yang proporsional terhadap kekuasaan negara yang besar tersebut (*sufficient legal protection*). Untuk mewujudkan perlindungan tersebut, dibutuhkan satu media atau institusi keadilan, yang dapat digunakan sebagai akses bagi masyarakat, untuk mendapatkan rasa keadilan tersebut. Institusi keadilan dalam sistem hukum modern dewasa ini, salah satunya diwujudkan dalam satu wadah, yaitu badan pengadilan. Lembaga pengadilan ini pada masa peradaban hukum modern, secara simbolik telah menjadi wujud dari pemberlakuan hukum dan keadilan secara nyata.² Keadilan yang hendak ditegakkan tersebut adalah dalam tata hubungan administrasi pemerintahan antara warga (*citizen*) dengan negara (*state*).

Pada dasarnya tujuan utama adanya peradilan administrasi adalah untuk mencegah dan mengawasi terjadinya penyimpangan kekuasaan (*abuse of function*) oleh pelaksana tugas-tugas pemerintahan,³ karena kekuasaan cenderung disalahgunakan⁴ dan merugikan hak-hak rakyat. Oleh sebab itu, perlu adanya wadah yang memlimitasi kekuasaan pemerintah (*limited government*) dan mengontrol perilaku pemerintah.⁵ Peradilan administrasi adalah wadah untuk memberikan perlindungan berdasarkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum akibat dikeluarkannya suatu keputusan.⁶ Peradilan ini juga dikatakan sebagai manifestasi negara dalam melaksanakan fungsi pelayanan dalam konsep *greenlight-theory*.⁷ Eksistensinya bertujuan untuk melindungi warga masyarakat yang

¹ Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara, Kepatuhan Hukum Pejabat dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Medan: Penerbit Pustaka Pers, 2011, hlm. 76.

² Yos Johan Utama, *Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Salah Satu Akses Negara untuk Mendapatkan Keadilan dalam Perkara Administrasi Negara (Suatu Studi Kritis terhadap Penggunaan Asas-Asas Hukum Administrasi dalam Peradilan Administrasi)*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10, Nomor 1 Maret 2007, hlm. 25-26.

³ Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi*, Jakarta timur: Sinar Grafika, 2018, hlm. 1.

⁴ Lebih lengkap Lord Acton menyatakan *power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely* (kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan absolut –terpusat- korup secara absolut). Moh. Maftud M.D., *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 215.

⁵ Hasan Zaini Z., *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1974, hlm. 9.

⁶ Supandi, *Loc.Cit.*

⁷ Peter Leyland dan Anthony Gordon, *Textbook on Administrative Law*, Seventh Edition, Oxford: Oxford University Press, 2013, hlm. 156.

kepentingan hukumnya seringkali tertindih atau terjepit dengan semakin luasnya campur tangan penguasa ke dalam kehidupan masyarakat.⁸ Peradilan administrasi adalah sarana bagi masyarakat untuk mendapat keadilan akibat tindakan atau keputusan pemerintah. Perlindungan hukum bagi masyarakat menjadi titik tekan dari eksistensi hukum administrasi negara, hal tersebut merupakan urgensi yang mafhum dalam kehidupan bernegara.⁹

Objek hukum administrasi adalah kekuasaan pemerintahan. Oleh karena itu, eksistensi dan fungsi peradilan administrasi diharapkan serta diarahkan sebagai sarana kontrol yuridis (*judicial control*) terhadap tindakan-tindakan hukum pemerintah guna menghindari absolutisme kekuasaan serta penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Dengan demikian, tujuan utama dari hukum administrasi adalah menjaga agar kewenangan pemerintah senantiasa berada dalam batas-batas kekuasaannya (*intra vires*), sehingga warga masyarakat terlindung dari penyimpangan mereka.¹⁰

Ajaran hukum yang berlaku universal adalah bahwa setiap subjek hukum yang melakukan perbuatan hukum dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain harus mempertanggungjawabkan perbuatannya kepada pihak yang dirugikan, baik subjek hukum itu manusia (*natuurlijk persoon*), badan hukum (*rechtspersoon*), maupun jabatan (*ambt*). Dalam konsep hukum publik, pertanggungjawaban hukum itu berkaitan erat dengan penggunaan kewenangan, yang kemudian melahirkan prinsip “*geen bevoegdheid zonder verantwoor-delijkheid, there is no authority without responsibility*”, yakni tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.¹¹ Dalam sistem hukum administrasi Prancis, prinsip pertanggungjawaban administrasi, di samping prinsip legalitas, merupakan sarana penyeimbang besarnya keistimewaan (*privilege*) yang dimiliki administrasi yang tercermin antara lain dalam kekuasaan untuk melaksanakan keputusan (*decision exécutoire*) yang melahirkan hak dan kewajiban secara unilateral yang akan mengikat pihak ketiga tanpa persetujuan mereka.¹² Semangat kesetaraan di muka pengadilan ini yang kemudian menjadi salah satu cikal bakal pembuatan peradilan TUN.

Peradilan administrasi juga dapat dikatakan sebagai wadah ditegakkannya hukum administrasi. Menurut Anna Erliyana, objek hukum administrasi adalah kekuasaan pemerintahan. Oleh sebab itu, eksistensi dan fungsi peradilan administrasi diarahkan sebagai kontrol yuridis (*judicial control*) terhadap tindakan-tindakan hukum pemerintah. Hal itu selaras dengan tujuan utama dari hukum administrasi untuk menjaga kewenangan pemerintah senantiasa berada dalam batas-batas kewenangannya (*intra vires*), sehingga tidak merugikan rakyat.¹³ Kemudian Peter Leyland dan Anthony Gordon mendefinisikan hukum administrasi sebagai berikut:

⁸ Prajudi Atmosudirjo, *Peradilan Tata Usaha Negara*, hlm. 17.

⁹ Sjahran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap sikap-tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 11.

¹⁰ W.R. Wade & C.F. Forsyth, sebagaimana dikutip oleh Anna Erliyana dalam Keputusan Presiden: Analisis Keppres RI 1987-1998, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hlm. 11.

¹¹ Ridwan H.R., *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 51.

¹² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1997, hlm. 108.

¹³ Anna Erliyana, *Keputusan Presiden: Analisis Keppres RI 1987-1998*, Jakarta: Program Pascasarjana FHUI, 2005, hlm. 11.

“Normally, it is regarded as the area of law concerned with the control of governmental powers. In real terms, these refer to powers derived from, or duties imposed by, statute law (primary and subordinate); the Royal prerogative; and legislation of various forms emanating from the European Union (EU). One key function of administrative law is thus to control decision-making on the basis of these powers, whether at the level of central government, at the level of devolved government, or at the level of local government.”¹⁴

Peradilan administrasi memiliki 3 (tiga) fungsi yakni penasehat, perujukan, dan peradilan. ketiga fungsi tersebut harus dilaksanakan dengan proporsional demi menjaga hubungan antara rakyat dengan pemerintah.¹⁵

Konsiderans bagian “Menimbang” Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir kali berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (“UU Peratun”) menyebutkan bahwa tujuan pembentukan Peratun adalah:

- a. bahwa negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, serta tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dengan para warga masyarakat;
- b. bahwa dalam mewujudkan tata kehidupan tersebut, dengan jalan mengisi kemerdekaan melalui pembangunan nasional secara bertahap, diusahakan untuk membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur di bidang Tata Usaha Negara, agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih, serta berwibawa, dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat;
- c. bahwa meskipun pembangunan nasional hendak menciptakan suatu kondisi sehingga setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan, dalam pelaksanaannya ada kemungkinan timbul benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional;
- d. bahwa untuk menyelesaikan sengketa tersebut diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat;

Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (“UU AP”), kewenangan Peratun mengalami perluasan, kriteria objek sengketa TUN mengalami dekonstruksi: beragam restriksi atas keputusan tertulis yang selama ini ditentukan UU Peratun sebagai objek sengketa ‘dibongkar’ dalam UU AP. Kini Peratun tidak hanya berwenang mengadili keputusan tertulis namun juga berwenang mengadili tindakan (faktual) administrasi pemerintahan.¹⁶

¹⁴ Peter Leyland dan Anthony Gordon, *Textbook on Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press, 2016, hlm. 1.

¹⁵ Sjahran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2010, hlm. 25.

¹⁶ Enrico Simanjuntak, *Op.Cit.*, hlm. 28.

Kehadiran UU AP ibarat perisai perlindungan hukum administrasi bagi pemerintah dan penduduk. Pengadilan dituntut lebih berkeadilan menjembatani berbagai persinggungan hubungan pemerintah dan penduduk yang terkadang tidak sejalan, tetapi selamanya selalu berpasangan dalam entitas kebangsaan dan/atau kenegaraan. Tantangan perubahan yang akan dihadapi Peratun sangat radikal dan fundamental, semua stakeholder terkait perlu memberikan perhatian yang intens dan konstruktif. Gagasan konvensional tentang perbuatan melawan hukum pemerintah dalam perkara-perkara *onrechtmatige overheidsdaad* dalam yurisdiksi Peradilan Umum selalu mensyaratkan adanya kesalahan (*schuld, fault*) serta hubungan kausalitas antara kesalahan dengan kerugian (*harm, damage*). Sedangkan, prinsip *responsabilite de l'administration*, dengan prinsip pertanggungjawaban administrasi ini pemerintah dituntut bertanggung jawab atas tindakannya yang merugikan (maupun tidak merugikan) rakyat.¹⁷

II. ASAS-ASAS HUKUM ACARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Buku Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Perkara Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan asas-asas atau karakteristik hukum acara Peratun, yakni sebagai berikut:¹⁸

1. Peranan Hakim aktif (*dominus litis*) dalam proses pemeriksaan di persidangan. Peranan Hakim yang aktif tersebut karena Hakim dibebani tugas untuk mencari kebenaran materiil. Peranan hakim yang aktif tersebut dapat ditemukan pada ketentuan Pasal 63 ayat (2) butir a dan b, Pasal 80 ayat (1), Pasal 85, Pasal 95 ayat (1), dan Pasal 103 ayat (1) UU Peratun.

Hakim secara aktif, dapat memerintahkan para pihak yang bersengketa untuk menghadap sendiri, jika menurut hakim ada hal-hal yang harus didengar langsung oleh dan dari para pihak bersengketa. Kaitannya dengan alat bukti yang dapat digunakan, Pasal 107 UU Peratun, untuk menemukan kebenaran materiil, dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam persidangan, serta tanpa tergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak, hakim dapat menentukan sendiri: apa yang harus dibuktikan, siapa yang harus dibebani beban pembuktian oleh pihak yang berperkara dan hal apa yang harus dibuktikan oleh hakim sendiri, alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian, kekuatan alat bukti yang telah diajukan. Sistem pembuktian dalam sengketa tata usaha negara adalah sistem pembuktian bebas terbatas, artinya hakim bebas untuk menentukan dan menggunakan alat bukti yang ada, namun terbatas sesuai dengan ketentuan dalam perundang-undangan. Pembuktian hakim bersifat aktif karena bebas untuk menemukan kebenaran materiil, dengan memperhatikan hal-hal yang terjadi selama proses pembuktian di persidangan. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Marbun sebagaimana dikutip oleh W. Riawan Tjandra ada dua pertimbangan yang mendasari hadirnya asas tersebut yaitu: *Pertama*, karena KTUN yang disengketakan merupakan bagian dari hukum positif yang sesuai dengan tertib hukum (*rechtsorde*) yang berlaku, sehingga hakim dibebani untuk mencari kebenaran substansial. *Kedua*, peran aktif hakim dimaksudkan untuk menyeimbangkan kedudukan pihak penggugat dan pihak tergugat.¹⁹

¹⁷ Enrico Simanjuntak, *Op.Cit*, hlm. 30-31.

¹⁸ Enrico Simanjuntak, *Op.Cit*, hlm. 40-41.

¹⁹ W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009, hlm. 71

2. Kedudukan antara Penggugat dengan Tergugat tidak seimbang dalam sengketa TUN. Ketidakseimbangannya karena Penggugat sebagai orang atau badan hukum perdata diasumsikan dalam posisi yang lebih lemah dibandingkan Tergugat selaku pemegang kekuasaan publik. Untuk menyeimbangkannya, diperlukan asas kompensasi dengan cara memberikan kemudahan-kemudahan kepada Penggugat. Antara lain pada saat pembuktian, apabila alat bukti yang diperlukan dalam proses persidangan tidak dimiliki oleh Penggugat, akan tetapi berada di pihak Tergugat atau pihak lain, maka Penggugat dapat memohon kepada Hakim/Majelis Hakim yang memeriksa perkaranya. Selanjutnya, atas dasar kewenangan yang dimiliki Hakim/Majelis Hakim dapat meminta alat bukti tersebut untuk diajukan di persidangan.
3. Asas pembuktian yang mengarah pada sistem *pembuktian bebas terbatas (vrij bewijs)*. Pengertian bebas terbatas karena menurut sistem hukum acara Peratun, Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian, beserta penilaian pembuktian. Untuk sahnya pembuktian, diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim. Mengenai alat-alat bukti yang dapat diperkunakan oleh Hakim di dalam pembuktian terbatas, yaitu hanya meliputi: a) Surat atau tulisan; b) Keterangan ahli; c) Keterangan saksi; d) Pengakuan para pihak; dan e) pengetahuan hakim.

Pada dasarnya hakim tidak terikat terhadap alat bukti yang diajukan para pihak dan penilaian pembuktian diserahkan sepenuhnya kepada hakim. Hakim dapat menguji aspek lainnya diluar sengketa. Asas pembuktian bebas memberikan kewenangan kepada hakim untuk menentukan pihak dalam sengketa yang dibebani kewajiban untuk mengajukan bukti-bukti guna menemukan kebenaran materiil dalam persidangan di Peratun. Hakim diberikan kewenangan yang luas dalam hal pembuktian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 107 UU Peratun yang menyatakan hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian.

Mengutip pendapat Sudikno dikutip Wiyono, ajaran pembuktian bebas atau teori pembuktian bebas adalah ajaran atau teori yang tidak menghendaki adanya ketentuan-ketentuan yang mengikat hakim, sehingga sejauh mana pembuktian dilakukan diserahkan kepada hakim.²⁰ Hal ini sejalan dengan pendapat Eddy O.S Hiariej bahwa teori ini tidak menghendaki adanya aturan yang mengikat hakim, sehingga penilaian pembuktian dapat diserahkan sepenuhnya kepada hakim.²¹ Ada beberapa hal yang dapat dilakukan oleh hakim tata usaha negara dalam memberikan penilaiannya terhadap sebuah perkara. Seperti yang diungkapkan oleh Hadin Muhjadi sebagai berikut:²²

- a. Apa yang harus dibuktikan. Hal ini dapat mengenyampingkan fakta persidangan yang diberikan oleh penggugat dan tergugat, serta hakim dapat memeriksa lebih lanjut mengenai fakta yang dianggap rancu atau tidak sesuai dengan alur persidangan.
- b. Siapa yang harus dibebani pembuktian. Dalam hal ini hakim bebas untuk meminta bukti-bukti dari kedua belah pihak apa saja yang harus dibuktikan. Beban pembuktian dalam hal ini adalah kewajiban yang diberikan hakim untuk membuktikan kasus perkara yang akan menjadi dasar pertimbangan hakim.

²⁰ R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi ketiga, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

²¹ Eddy O.S. Hiariej, *Teori dan Hukum Pembuktian*, Jakarta: Erlangga, 2015, hlm. 27.

²² M. Hadin Muhjad, *Beberapa Masalah Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Akademika Presindo, 2011, hlm. 28.

- c. Alat bukti mana saja yang diutamakan dalam pembuktian. Hakim memiliki kewenangan untuk menentukan alat bukti tertentu diantara alat-alat bukti yang sudah diberikan kedua pihak. Alat bukti tertentu tersebut dapat diperdalami oleh hakim sesuai dengan perasaan dan logikanya di persidangan.

Kekuatan pembuktian alat bukti yang telah diajukan. Halim bebas memberikan penilaian terhadap semua proses peradilan mulai dari proses memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara dengan limitasi yang ada pada UU PTUN.

4. Gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN yang digugat. Hal ini sebagai konsekuensi berlakunya asas *praesumptio iustae causa* (asas praduga *rechmatig*) terhadap suatu KTUN. Asas *praesumptio iustae causa* mempunyai makna bahwa suatu KTUN harus selalu dianggap benar sampai dengan dibuktikan sebaliknya. Oleh karena itu, suatu KTUN senantiasa harus dapat dilaksanakan. Dalam hal-hal tertentu, oleh ketentuan hukum acara ada pengecualian terhadap berlakunya asas tersebut, yaitu terhadap KTUN yang digugat dapat diajukan permohonan penundaan pelaksanaannya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan Penggugat akan sangat dirugikan jika KTUN yang digugat itu tetap dilaksanakan, serta bukan merupakan kepentingan umum dalam rangka pembangunan yang mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.
5. Putusan Hakim tidak boleh bersifat *ultra petita* (melebihi tuntutan Penggugat), akan tetapi *reformatio in peius* dimungkinkan. Yang dimaksud dengan *reformatio in peius* ialah suatu diktum putusan yang justru tidak menguntungkan Penggugat. Contoh putusan yang bersifat *reformatio in peius* ialah dalam kasus kepegawaian, Penggugat mohon agar KTUN yang digugat berupa kenaikan pangkat selama satu tahun (jenis hukum disiplin sedang) dinyatakan batal atau tidak sah, tetapi oleh Hakim dinyatakan dalam diktum putusannya, KTUN yang digugat dibatalkan dan diperintahkan kepada Tergugat agar menerbitkan KTUN yang baru berupa pemberhentian atas permohonan Penggugat, sebab fakta pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Penggugat terbukti jenis pelanggaran disiplin berat.
6. Putusan Pengadilan bersifat *erga omnes*. Berbeda dengan sengketa perdata, di mana putusan Hakim perdata hanya mengikat terhadap pihak-pihak yang berperkara, sedangkan Peratun tidak hanya mengikat pihak-pihak yang bersengketa, akan tetapi berlaku juga terhadap pihak-pihak yang terkait di luar pihak yang bersengketa.
7. Seseorang atau badan hukum perdata untuk dapat mengajukan gugatan harus mempunyai kepentingan yang dirugikan sebagai akibat terbitnya suatu KTUN. Dengan demikian, tanpa ada kepentingannya yang dirugikan oleh terbitnya suatu KTUN tidak akan melahirkan hak untuk menggugat bagi seseorang atau badan hukum perdata tersebut, maka berlakulah asas "tanpa ada kepentingan tidak akan melahirkan gugatan (*poin d'interet, poin d'action*).
8. Proses pemeriksaan gugatan di PTUN mengenal beberapa tahapan khusus, yaitu tahap penelitian administrasi, tahap proses dismissal, tahap pemeriksaan persiapan, dan tahap persidangan terbuka untuk umum.

9. Tidak mengenal putusan *verstek* karena Hakim bersifat aktif di dalam pemeriksaan persidangan untuk menemukan kebenaran materiil dengan cara mencari bukti-bukti yang relevan di dalam memutus perkaranya, sehingga Hakim tetap dapat memeriksa perkaranya tanpa kehadiran Tergugat.
10. Tidak mengenal gugatan rekonsensi karena objek gugatan dalam sengketa TUN adalah KTUN yang diterbitkan Tergugat berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang kemudian digugat oleh orang atau badan hukum perdata.
11. Asas *contrarius actus* yang berkaitan dengan pencabutan atau pernyataan tidak berlakunya keputusan pemerintah. Sebuah keputusan pemerintah tidak akan berlaku manakala sudah dinyatakan tidak berlaku lagi, dan pernyataan tidak berlakunya kembali sebuah produk keputusan pemerintah lazimnya didahului dengan pencabutan atau pernyataan dari pejabat yang berwenang. Berdasarkan prinsip ini, pernyataan tidak berlakunya sebuah keputusan pemerintah hanya sah apabila dilakukan oleh pejabat yang menerbitkan keputusan pemerintah tersebut, dalam hal menyangkut tidak berlakunya keputusan pemerintah, maka tidak berlakunya keputusan pemerintah hanya dikatakan sah manakala keputusan pemerintah dicabut oleh pejabat yang menerbitkan keputusan.²³ Sebagaimana dalam UU AP menyebutkan asas *contrarius actus* tercermin diantaranya di dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3), yang dirumuskan Pencabutan Keputusan atau penghentian Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib dilakukan oleh:
 - (a) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan; atau
 - (b) Atasan Badan dan/atau Atasan Pejabat yang mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan apabila pada tahap penyelesaian Upaya Administratif.

Sejatinya, prinsip ini bertujuan memberikan kepastian hukum bagi pejabat pembuat keputusan maupun bagi masyarakat penerima keputusan. Oleh sebab itu, hak-haknya terlindungi dari penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Dalam rangka optimalisasi tugas Peratun, beberapa asas perlu dicermati kembali, antara lain:²⁴

1. *Pertama*, terkait asas pemeriksaan segi *rechtmatigheid* dan larangan pemeriksaan segi *doelmatigheid*, artinya pengujian terhadap KTUN dan/atau tindakan administrasi hanya dari segi yuridisnya saja. Hal ini terkait dengan prinsip yang mengatakan bahwa hakim di dalam menjalankan tugasnya harus membatasi diri, tidak boleh terlalu jauh duduk di kursi pemerintahan, hakim tidak boleh bertindak seolah-olah sebagai pemerintah dan sebagainya. Berpedoman kepada *landmark decision* Putusan 456 K/TUN/2015 dengan kaidah hukum: "*Pemeriksaan dan pengujian objek sengketa KTUN (beschikking) oleh PTUN tidak hanya didasarkan kepada segi rechtmatigheid saja, tetapi harus juga memperhatikan segi doelmatigheid perkembangan dinamika pembangunan ke depan (futuristik)*", maka dapat dipahami bahwa larangan hakim melakukan pengujian dari segi

²³ Imam Sukadi, "Asas Contrarius Actus Sebagai Kontrol Pemerintah Terhadap Kebebasan Berserikat Dan Berkumpul Di Indonesia", *Mimbar Keadilan*, Vol.12 No. 2 Agustus 2019 – Januari 2020, hlm. 183-184.

²⁴ Enrico Simanjuntak, *Op.Cit*, hlm. 52-54.

kebijaksanaan (*doelmatigheid*) suatu keputusan yang disengketakan tidak selamanya bersifat mutlak.

Kendati demikian, tetap perlu diperhatikan esensi *judicial review* sebagai instrumen pengujian secara legalitas (*rechtmatigheid*), *judicial review* tidak memasuki pengujian aspek 'kemanfaatan' (*doelmatigheid*). Pengujian seperti ini sering disebut sebagai *merit review* yang adalah kewenangan eksklusif kekuasaan pemerintahan. Namun permasalahan yang hendak dikemukakan penulis ialah menyangkut kesenjangan antara paradigma penilaian keputusan pemerintah dengan konsepsi putusan hakim yang ideal yang sering diidentikkan dengan kriteria nilai hukum ideal yang harus mengandung substansi kemanfaatan, keadilan, dan kepastian sebagaimana dicetuskan oleh Gustav Radbruch. Sementara, ketika suatu keputusan pemerintahan dirumuskan atau dibuat oleh para kalangan administrasi pemerintahan, prasyarat nilai kemanfaatan, keadilan, dan kepastian seakan-akan bukan merupakan basis acuan atau prasyarat bagi lahirnya suatu 'keputusan/tindakan yang sah'. Kesenjangan di sini karena seakan-akan terdapat rantai yang terputus antara justifikasi setiap keputusan/tindakan pemerintah harus mengandung substansi 'kemanfaatan, kepastian, dan keadilan' dengan basis penilaian hakim yang harus mengacu kepada nilai 'kemanfaatan, kepastian, dan keadilan'. Kendati demikian, kriteria nilai hukum ideal yang harus dikandung dalam putusan hakim sebagaimana didalilkan Gustav Radbruch tersebut dalam konteks putusan hakim Peratun menjadi sangat problematis karena secara doktriner titik berat penilaian hakim Peratun lebih ditekankan kepada aspek keabsahan (*rechtmatigheid*), berbeda dengan pemerintah yang dapat menguji baik secara keabsahan (*rechtmatigheid*) dan kemanfaatan (*doelmatigheid*).

Pemikiran Gustav Radbruch tersebut telah direkognisi oleh Mahkamah Agung berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung RI, tepatnya pada halaman 24, di mana Hakim Peratun dituntut untuk menerapkan prinsip *una via*, yakni prinsip yang mewajibkan hakim memilih cabang hukum yang lebih memihak kepada keadilan.

Dalam pembentukan keputusan tata usaha negara memiliki aspek-aspek yang harus diperhatikan agar terpenuhinya syarat sah menurut hukum (*rechtsgeldig*) dan dapat mengikat secara hukum. Aspek-aspek yang harus diperhatikan dalam pembentukan keputusan tata usaha negara mencakup pada aspek secara materiil dan formil, sebagaimana yang disampaikan oleh Ridwan H.R, yaitu sebagai berikut²⁵:

A. Aspek Materiil:

- (1) Organ pemerintahan yang membuat keputusan harus berwenang;
- (2) Karena keputusan suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), maka keputusan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in dewilsvorming*), seperti penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*) atau suap (*omkoping*), kesesatan (*dwaling*);
- (3) Keputusan harus berdasarkan suatu keadaan (situasi) tertentu; dan
- (4) Keputusan harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, serta isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.

²⁵ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara* (Edisi Revisi). Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 162.

B. Aspek formil:

- (1) Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubung dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi;
- (2) Keputusan harus diberi bentuk yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan itu;
- (3) Syarat-syarat berhubung dengan pelaksanaan keputusan itu harus dipenuhi; dan
- (4) Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan itu harus diperhatikan. Apabila syarat materiil dan syarat formal ini telah terpenuhi, maka keputusan itu sah menurut hukum (*rechtsgeldig*), artinya dapat diterima sebagai suatu bagian dari tertib hukum atau sejalan dengan ketentuan hukum yang ada baik secara prosedural/formal maupun materiil.

Kedua aspek tersebut secara konseptual terbentuk karena kebijakan yang dibuat oleh pejabat negara merupakan perwujudan dari negara *rechtstaat*. Konsepsi demikian menempatkan hukum sebagai alat utama dalam bernegara,²⁶ sehingga dari pembentukan kebijakan tata usaha negara, pemeriksaan sengketa hanya boleh pada batasan-batasan secara yuridis dan tidak boleh secara *doelmatigheid*.²⁷

Jika dilihat dari fungsinya, asas *rechtmatigheid* mempunyai 2 (dua) fungsi yang satu dengan yang lainnya saling berkaitan. Kedua fungsi tersebut adalah sebagai berikut: (1) sarana perlindungan bagi badan/pejabat pemerintahan, di mana segala perbuatan pemerintah dianggap absah sampai ada keputusan sebaliknya; dan (2) sarana perlindungan bagi rakyat dari tindakan pemerintah yang sewenangwenang, dimana rakyat dapat menguji tindakan pemerintah ke badan peradilan. Dengan melihat kedua fungsi dari asas *rechtmatigheid* tersebut, maka asas tersebut tidak dapat dilepaskan dari keinginan memberikan perlindungan hak asasi manusia sebagai ciri utama negara hukum, baik dalam tradisi *rechtsstaat* maupun *rule of law*.²⁸

2. *Kedua*, terkait asas bahwa gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN yang digugat. Hal ini sebagai konsekuensi asas *praesumptio iustae causa* (asas praduga *rechmatig*) terhadap suatu KTUN. Asas *praesumptio iustae causa* atau dalam bahasa Belanda disebut *het vermoden van rechtmatigheid* mempunyai makna bahwa suatu KTUN harus selalu dianggap benar sampai dengan dibuktikan sebaliknya. Hubungan asas *praesumptio iustae causa* dengan prinsip fiktif positif (diam berarti setuju) menjadi problematis, termasuk apakah asas ini secara *mutatis mutandis* berlaku untuk tindakan diam administrasi pemerintahan.
3. *Ketiga*, asas larangan *ultra petita* atau *reformatio in pieus* sebaiknya diterima dalam wilayah penemuan hukum, artinya tidak secara umum diberlakukan untuk semua perkara dan kondisi. UU Peratun tidak secara eksplisit melarang *ultra petita*, hanya secara implisit berdasarkan penafsiran Pasal 67 dan 77 UU MA, penerapan *ultra petita* menjadi suatu alasan hukum bagi pengajuan upaya

²⁶ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Fh UII Press, 2011, hlm. 182.

²⁷ Aju Putrijanti, "Prinsip Hakim Aktif (*Domini Litis Principle*) Dalam Peradilan Tata Usaha Negara", MMH, Jilid 42, No. 3, Juli 2013, hlm. 321

²⁸ R.A. De Rozarie, *Tentang Keputusan Pemerintah*, Surabaya: Anggota Ikatan Penerbit Indonesia, 2018, hlm. 38.

hukum luar biasa peninjauan kembali apabila hakim mengabulkan tuntutan melebihi apa yang dimohonkan oleh Penggugat atau Pemohon. Oleh karena itu, penetapan *ultra petita* berkaitan dalam wilayah penemuan hukum sebagai suatu *necessary evil* dalam rangka menerjemahkan asas keaktifan hakim yang tidak bisa tidak dilakukan dalam rangka penegakan keadilan substantif, di samping karakter sengketa administrasi yang berada dalam ranah hukum publik sehingga memiliki karakter *erga omnes*.

Ketentuan normatif ini memiliki makna yang berbeda apabila dikaitkan dengan aspek empirik, terutama dikaitkan dengan Putusan Nomor 5 K/TUN/1992 atau dikenal dengan kasus Sabang, demikian juga apabila dikaji dari aspek yuridis dogmatik maupun aspek komparatif terkait dengan larangan *ultra petita*.

Terkait asas putusan pengadilan bersifat *erga omnes*. Berbeda dengan sengketa perdata, di mana putusan hakim perdata hanya mengikat terhadap pihak-pihak yang berperkara (*inter partes*), sedangkan putusan Peratun tidak hanya mengikat pihak-pihak yang bersengketa, tetapi berlaku juga terhadap pihak-pihak yang terkait di luar pihak yang bersengketa (*erga omnes*). Namun patut diperhatikan, asas *erga omnes* ini hanya berlaku dalam perkara-perkara pembatalan keputusan, sedangkan untuk perkara yang tuntutan pokoknya berupa kompensasi ganti rugi, putusan hakim bersifat *inter partes* sebagaimana halnya perkara perdata, sekalipun diadili di Peradilan Administrasi. Pengertian putusan hakim bersifat *erga omnes* sebaiknya diartikan tidak hanya mengikat bagi para pihak di luar berperkara saja, namun juga mengikat hakim lain dalam memutus perkara yang memiliki kesamaan atau kemiripan isu hukum dalam perkara *in concreto*. Dengan pemahaman seperti ini, konsistensi dalam kepastian hukum akan lebih mudah diupayakan secara bersama dalam proses penegakan hukum sehari-hari.

4. *Keempat*, asas tanpa ada kepentingan tidak akan melahirkan gugatan (*poin d'interet, poin d'action*). Secara normatif, orang atau badan hukum perdata (ataupun subjek hukum lain) untuk dapat mengajukan gugatan harus mempunyai kepentingan yang dirugikan sebagai akibat terbitnya suatu KTUN (atau tindakan faktual Administrasi Pemerintahan). Kerugian mendasari lahirnya kepentingan menggugat (*legal standing, ius standi*) sesuai asas tanpa ada kepentingan tidak akan melahirkan gugatan (*poin d'interet, poin d'action*). Oleh karena pemaknaan KTUN dalam Pasal 1 angka 10 UU Peratun harus dimaknai sejalan dengan Pasal 87 UU AP, maka timbul pandangan bahwa sifat kerugian tidak perlu terjadi (faktual), cukup menjelaskan adanya kemungkinan kerugian potensial.

III. SUMBER HUKUM ACARA PERATUN

Selain UU Peratun maupun yurisprudensi, terdapat berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan wewenang PTUN. Beberapa undang-undang lain yang juga menjadi sumber hukum (formal) dalam proses beracara di PTUN, antara lain:

1. UU Administrasi Pemerintahan;
2. UU Mahkamah Agung;
3. UU Kekuasaan Kehakiman;
4. UU Keterbukaan Informasi Publik;
5. UU Pelayanan Publik;

6. UU Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup;
7. UU Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum;
8. UU Pemilu;
9. UU Konservasi Tanah dan Air;
10. UU Pemilihan Kepala Daerah;
11. Dan lain sebagainya.

Sedangkan pada tata peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber hukum dalam proses beracara di PTUN, antara lain:

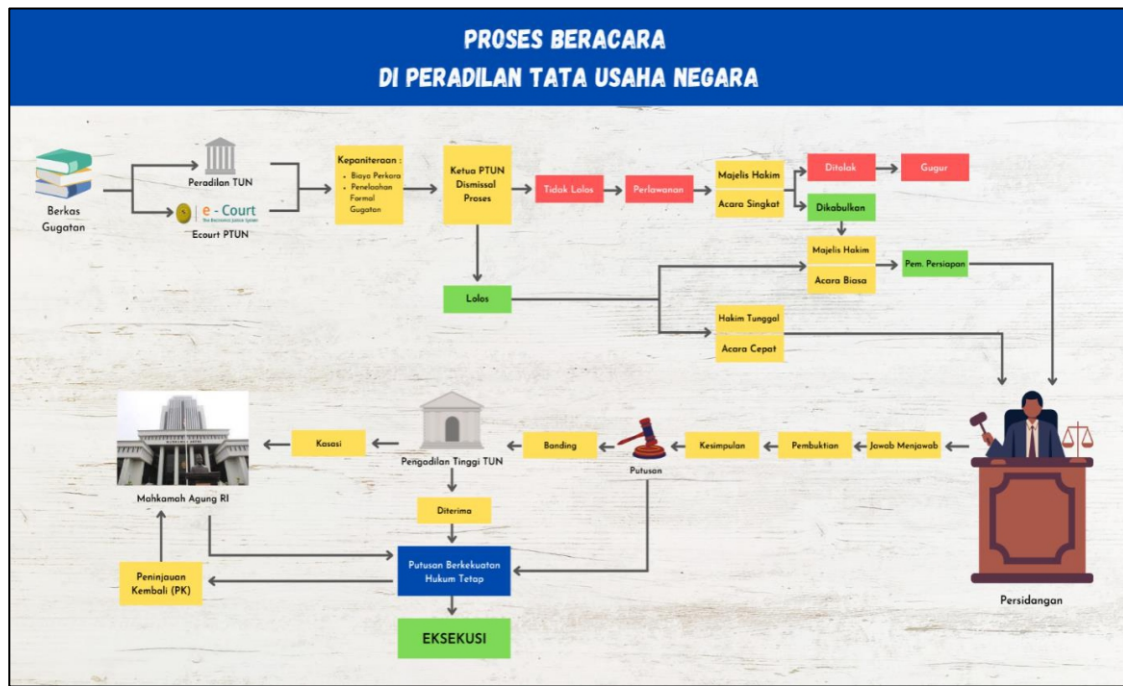
1. Perma Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa KIP di Pengadilan;
2. Perma Nomor 3 Tahun 2015 tentang Hakim Khusus Sengketa TUN Pemilihan;
3. Perma Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penyalahgunaan Wewenang;
4. Perma Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana diubah dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017;
5. Perma Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peratun;
6. Perma Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di Pengadilan TUN;
7. Perma Nomor 6 Tahun 2017 tentang Hakim Khusus dalam Sengketa Proses Pemilu di Pengadilan TUN;
8. Perma Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif;
9. Dan lain sebagainya.

Penting juga diperhatikan rumusan hukum kamar Tata Usaha Negara yang tersebar dalam Surat Edaran Mahkamah Agung yang diterbitkan tiap tahun sebagai upaya mengkristalisasikan norma-norma hukum yang ditemukan dalam yurisprudensi, antara lain:

1. SEMA Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan;
2. SEMA Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan;
3. SEMA Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan;
4. SEMA Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan;
5. Dan lain sebagainya.

IV. SEKILAS TAHAPAN SENGKETA TUN

Bersengketa di PTUN terdiri dari beberapa tahapan yang cukup panjang, mulai dari pendaftaran berkas gugatan, kemudian putusan, hingga upaya hukum luar biasa. Karena itu, guna memberi gambaran umum proses beracara di PTUN, berikut terlampir *flowchart* proses beracara di PTUN.



Sebagai tahapan awal, akan diuraikan proses pendaftaran gugatan di PTUN. Tahapan penting lainnya, akan diuraikan pada modul-modul berikutnya. Berikut teknis pendaftaran gugatan di PTUN:²⁹

- 1) Tahapan Pertama
Pihak berperkara mendaftarkan perkara melalui *e-court* dengan melengkapi data sebagai berikut:
 - a. Surat Gugatan format Pdf (tanda tangan) dan Word;
 - b. Surat Kuasa Khusus;
 - c. Objek Gugatan;
 - d. Surat Upaya Administrasi dan Tanda Terimanya;
 - e. 1 (satu) alat bukti yang sudah dilegalisir.
- 2) Tahapan Kedua
Melakukan pembayaran biaya perkara.
- 3) Tahapan Ketiga
Petugas meja *e-court* memeriksa kelengkapan berkas dan meneruskan berkas yang telah selesai diperiksa kelengkapannya kepada panitera muda perkara untuk menyatakan berkas telah lengkap atau tidak lengkap.

²⁹ Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Prosedur Pengajuan dan Biaya Perkara, diakses melalui https://ptun-jakarta.go.id/?page_id=1560.

- 4) Tahapan Keempat
Panitera Muda Perkara meneliti berkas.
 - a. Apabila berkas belum lengkap, Panitera Muda Perkara mengembalikan berkas dengan melampirkan daftar periksa supaya penggugat dapat melengkapi kekurangannya;
 - b. Apabila berkas sudah lengkap, dikembalikan kepada petugas meja pertama/meja e-Court dan mengunggah gugatan dan persyaratan lainnya ke dalam sistem e-Court.
- 5) Tahapan Kelima
Petugas Meja Kedua mencatat gugatan dalam buku register induk perkara. Petugas meja pertama memproses gugatan. Nomor perkara diterbitkan dan diinfokan ke Penggugat.
- 6) Tahapan Keenam
Petugas Meja Pertama memasukan posita dan petitum gugatan dalam aplikasi sistem informasi penelusuran perkara (SIPP).

Selanjutnya pihak-pihak berperkara akan dipanggil melalui surat tercatat menghadap ke PTUN untuk Proses *Dismissal* atau Pemeriksaan Persiapan atau Persidangan.

V. OBJEK GUGATAN DAN KEHADIRAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA

Sebagai catatan dalam mempersiapkan objek gugatan, tidak terlepas dari kehadiran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (**"Perppu Cipta Kerja"**). Perppu Cipta Kerja sejatinya tidak berlaku surut, sehingga tidak dapat dijadikan dasar untuk melegitimasi objek gugatan yang mengacu pada Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 18 Tahun 2022 tentang Penetapan Upah Minimum yang sedari awal bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan.

Berdasarkan ketentuan dalam **Lampiran II Angka 131** Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (**"UU PPP"**), bahwa terdapat syarat keberlakuan surut untuk setiap peraturan perundang-undangan, sebagaimana dinyatakan bahwa;

LAMPIRAN II ANGKA 131 UU PPP:

*"Jika suatu Peraturan Perundang-undangan diberlakukan surut, Peraturan Perundang-undangan tersebut **hendaknya memuat ketentuan mengenai status dari tindakan hukum yang terjadi, atau hubungan hukum yang ada di dalam tenggang waktu antara tanggal mulai berlaku surut dan tanggal mulai berlaku pengundangnya.**"*

Hal ini juga ditegaskan dalam **Lampiran II Angka 155 dan 156 UU PPP**. Bahwapada dasarnya setiap Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berlaku surut. Namun walaupun ingin diterapkan berlaku surut, maka ketentuan berlaku surut harus dicantumkan dalam ketentuan peralihan.

LAMPIRAN II ANGKA 155 dan 156 UU PPP:

*“Pada dasarnya mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan **tidak dapat ditentukan lebih awal daripada saat pengundangannya.**”*

“Jika ada alasan yang kuat untuk memberlakukan Peraturan Perundang-undangan lebih awal daripada saat pengundangannya (berlaku surut), diperhatikan hal sebagai berikut:

- a. ketentuan baru yang berkaitan dengan masalah pidana, baik jenis, berat, sifat, maupun klasifikasinya, tidak ikut diberlakusurutkan;*
- b. rincian mengenai pengaruh ketentuan berlaku surut itu terhadap tindakan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum tertentu yang sudah ada, dimuat dalam ketentuan peralihan;*
- c. awal dari saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan ditetapkan tidak lebih dahulu daripada saat rancangan Peraturan Perundang-undangan tersebut mulai diketahui oleh masyarakat, misalnya, saat rancangan Peraturan Perundang-undangan tersebut tercantum dalam Prolegnas, Prolegda, dan perencanaan rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya”*

Ketentuan Peralihan Perppu Cipta Kerja tidak mencantumkan ketentuan mengenai daya surut. Artinya, Perppu Cipta Kerja tidak berlaku surut dan tidak dapat menjadi dasar pembenar terbitnya objek gugatan. Sehingga, objek gugatan tetaplah bertentangan dengan berbagai regulasi di atasnya.

MODUL II:

**STRATEGI MENGANTISIPASI
UPAYA ADMINISTRATIF, DISMISSAL PROCESS,
DAN SIDANG PEMERIKSAAN PERSIAPAN**



MODUL II: STRATEGI MENGANTISIPASI UPAYA ADMINISTRATIF , *DISMISSAL PROCESS*, DAN SIDANG PEMERIKSAAN PERSIAPAN

I. UPAYA ADMINISTRATIF

A. PENDAHULUAN

Sengketa di PTUN merupakan lanjutan proses dari sengketa hukum yang sebelumnya sudah diperiksa di lingkungan internal pemerintahan melalui sarana upaya administratif yang terdiri dari prosedur keberatan, banding, serta pemeriksaan oleh lembaga kuasi peradilan dalam sengketa tertentu. Prosedur penyelesaian upaya administratif membedakan sistem penyelesaian sengketa hukum yang ditangani oleh PTUN dengan lingkungan peradilan lain.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 16 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (**UU AP**), upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan yang merugikan. Dari definisi tersebut, upaya administratif dilakukan atas 2 (dua) alasan, yaitu *pertama* adanya keputusan dan/atau tindakan dan *kedua*, keputusan dan/atau tindakan itu menimbulkan kerugian. Kemudian, lembaga yang menyelesaikan upaya administratif tersebut ialah lingkungan badan atau pejabat yang mengeluarkan KTUN. Norma upaya administratif, kembali ditegaskan dalam Pasal 75 ayat (1) UU AP yang menyatakan:

“Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.”

Sebelum tahun 2018, pemberlakuan upaya administratif sebagai syarat sebelum mengajukan gugatan TUN menghadirkan berbagai pandangan. Berdasarkan Rumusan Kamar Hukum TUN dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 (**SEMA 1/2017**), angka 3 huruf d disebutkan bahwa:

“Upaya administratif dalam bentuk keberatan/banding sesuai ketentuan Pasal 75 ayat (1) UU AP adalah berbentuk pilihan hukum, karena UU AP memakai terminologi kata “DAPAT”.”

Rumusan dalam SEMA 1/2017 tersebut diafirmasi oleh Hari Sugiharto yang menjelaskan bahwa sebagai suatu norma yang bersifat alternatif, penggunaan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa TUN tidak harus melalui prosedur upaya administratif terlebih dahulu, tetapi penyelesaiannya dapat langsung mengajukan gugatan ke PTUN. Sejauh ini masih terdapat dualisme pendapat mengenai keterkaitan upaya administratif sebelum pengajuan gugatan ke PTUN, apakah ia bersifat imperatif atau fakultatif.³⁰

Setahun berselang, perdebatan sifat upaya administratif yang masih dinilai ambigu tersebut akhirnya selesai. Tepatnya pada 4 Desember 2018, diterbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif (**Perma 6/2018**). Pasal 5 ayat (1) Perma tersebut menegaskan:

³⁰ Hari Sugiharto, *Perlindungan Hukum terhadap Tindakan Hukum Publik oleh Pemerintah dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara*, Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2017, hlm. 151.

“Tenggang waktu pengajuan gugatan di Pengadilan dihitung 90 (sembilan puluh) hari sejak keputusan atas upaya administratif diterima oleh Warga Masyarakat atau diumumkan oleh Badan dan/ atau Pejabat Administrasi pemerintahan yang menangani penyelesaian upaya administratif.”

Patut dicermati, dari bunyi norma Pasal 5 ayat (1) Perma 6/2018, tenggang waktu mengajukan gugatan TUN ke PTUN hanya akan dihitung sejak hasil upaya administratif (keberatan dan banding) diterima oleh warga masyarakat atau diumumkan oleh Badan atau Pejabat Administrasi Pemerintahan. Dengan kata lain, meski tidak terdapat kata, frasa, atau kalimat imperatif mengenai kewajiban melakukan upaya administratif dalam ketentuan tersebut, akan tetapi bila upaya administratif tidak dilakukan maka PTUN tidak akan memiliki pegangan tenggang waktu pengajuan gugatan.

Kemudian, upaya administratif sebagai syarat pengajuan gugatan di PTUN kembali dikuatkan dengan Rumusan Kamar Hukum Tata Usaha Negara dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 (**SEMA 5/2021**). Angka 1 huruf a SEMA ini menyebutkan:

“Upaya administratif berdasarkan Perma Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif yang dilakukan melebihi tenggang waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diterima atau diumumkannya Surat Keputusan dan/atau Tindakan, tidak menghilangkan hak untuk mengajukan gugatan, apabila gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari kerja sejak mengetahui adanya keputusan dan/atau tindakan tersebut.”

Secara sederhana, ketentuan dalam SEMA 5/2021 mengatur bahwa upaya administratif, sekalipun dilakukan melebihi batas waktu yang ditetapkan, tetaplah menjadi syarat agar warga masyarakat tidak kehilangan hak untuk mengajukan gugatan. Atau dengan kata lain, SEMA 5/2021 mengungkapkan 2 (dua) syarat pengajuan gugatan TUN dalam hal pengajuan upaya administratif melebihi batas waktu, yaitu *pertama*, upaya administratif wajib dilakukan dan *kedua*, gugatan TUN diajukan tidak melebihi 90 (sembilan puluh) hari kerja sejak mengetahui adanya keputusan dan/atau tindakan tersebut. Merujuk ketentuan-ketentuan di atas, dapat diperoleh kesimpulan dan kepastian bahwa upaya administratif, meski di masa lalu menuai pro dan kontra, adalah syarat atau “tiket” sebelum mengajukan gugatan TUN. Terkait pembahasan tenggang waktu yang bersinggungan antara upaya administratif dan gugatan TUN akan dibahas pada bagian selanjutnya.

B. JENIS UPAYA ADMINISTRATIF

Mengacu pada Pasal 75 ayat (2) UU AP, upaya administratif terbagi atas 2 (dua) jenis, yaitu keberatan dan banding. Layaknya mekanisme upaya hukum dalam ranah yustisial, upaya administratif juga memiliki tingkatan, walaupun lebih sederhana. *Pertama*, Keberatan yang diajukan langsung kepada badan atau pejabat TUN yang mengeluarkan KTUN atau tindakan TUN. *Kedua*, bila keberatan tidak dikabulkan pada tingkatan pertama, upaya korektif dapat diajukan kepada atasan pejabat/badan TUN dimaksud yang dinamai Banding.

B.1. KEBERATAN

Pasal 77 UU AP menjabarkan mekanisme keberatan sebagai berikut:

- Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- Keberatan diajukan secara tertulis kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan.
- Dalam hal keberatan diterima, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai permohonan keberatan.
- Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan keberatan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.
- Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari kerja, keberatan dianggap dikabulkan.

Merujuk Pasal 77 UU AP di atas, maka hal-hal penting yang perlu diperhatikan pemohon keberatan (warga masyarakat) tersaji dalam tabel berikut:

Unsur	Keterangan
Subjek Pemohon Keberatan	Warga Masyarakat yang dirugikan
Tujuan Permohonan Keberatan	Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan dan menimbulkan kerugian bagi Warga Masyarakat (Pemohon)
Tenggang waktu	21 (dua puluh satu) hari kerja sejak KTUN diumumkan
Isi Permohonan	a. Uraian Kerugian; b. Analisa dan Argumentasi; c. Tuntutan untuk membatalkan KTUN.
Lama penyelesaian keberatan	10 (sepuluh) hari kerja sejak keberatan diterima.
Isi penyelesaian keberatan	a. Dikabulkan; atau b. Ditolak.

Contoh tabel penyelesaian keberatan dalam sengketa Keputusan Upah Minimum Provinsi (UMP) dan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) Tahun 2023 sebagai berikut:

Unsur	Keterangan
Subjek Pemohon Keberatan	Dewan Pimpinan Provinsi APINDO
Tujuan Permohonan Keberatan	Gubernur
Tenggang waktu	21 (dua puluh satu) hari kerja sejak Keputusan UMP dan UMK ditetapkan/diumumkan. a. UMP ditetapkan paling lambat tanggal 28 November 2022, maka batas waktu adalah 26 Desember 2022; dan b. UMK ditetapkan paling lambat tanggal 7 Desember 2022, maka batas waktu adalah 4 Januari 2023.
Isi Permohonan	a. Uraian Kerugian; b. Analisa dan Argumentasi; c. Tuntutan untuk membatalkan KTUN.
Lama penyelesaian keberatan	10 (sepuluh) hari kerja sejak keberatan diterima, dengan asumsi:

	a. Keberatan UMP diajukan pada 26 Desember 2022, maka penyelesaian paling lambat 6 Januari 2023; dan b. Keberatan UMK diajukan pada 4 Januari 2023, maka penyelesaian paling lambat 17 Januari 2023
Isi penyelesaian keberatan	c. Dikabulkan; atau d. Ditolak.

Adapun contoh format keberatan, ialah sebagai berikut:

INTEGRITY IN TE
INDRAYANA CENTRE FOR GOVERNMENT,
CONSTITUTION, AND SOCIETY GRI TY

[Tempat], [Tanggal, Bulan, Tahun]

Nomor : [...] /EXT/INTEGRITY//20XX
Lampiran : Surat Kuasa Khusus Tanggal [...]

Kepada Yth. [...]
Pejabat atau Lembaga Tata Usaha Negara
Alamat Tujuan Keberatan Administratif

Penhal : Keberatan terhadap Keputusan [...]

Dengan hormat,

Kami yang bertanda tangan di bawah ini, Advokat dan Konsultan Hukum pada kantor **Indrayana Centre for Government, Constitution, and Society (INTEGRITY) Law Firm**, berkedudukan di Citylofts Sudirman, Lantai 8, Suite 825, Jl. K.H. Mas Mansyur 121 Jakarta 10220, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal [...] (terlampir), dalam hal ini bertindak bersama-sama maupun sendiri-sendiri sebagai kuasa dari dan oleh karenanya untuk dan atas nama:

Nama : [...]
Alamat : [...]
Pekerjaan : [...]

Selanjutnya secara bersama-sama disebut sebagai "Pemohon Keberatan".

Pemohon Keberatan melalui surat ini mengajukan keberatan atas penerbitan Keputusan Nomor [...] tentang [...] tanggal [...] ("Objek Keberatan") oleh Pejabat/Lembaga TUN yang diajukan keberatan

Selanjutnya disebut sebagai "Termohon Keberatan"

Adapun Pemohon Keberatan mengajukan Keberatan ini dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- Objek Keberatan bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan
.....
- Objek Keberatan bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik
.....
- Objek Keberatan mengandung Cacat Kewenangan, Prosedur, dan/atau Substansi
.....

4. Bahwa berdasarkan penjelasan di atas, maka cukup beralasan menurut hukum bagi Pemohon Keberatan untuk memohon kepada **Pejabat/Lembaga TUN yang diajukan keberatan, untuk:**

- Membatalkan dan/atau mencabut Objek Keberatan sesegera mungkin; dan
- Mengumumkan pembatalan dan/atau pencabutan tersebut melalui media massa, mengingat terdapat kepentingan umum di dalamnya

Demikian keberatan ini kami sampaikan. Atas perhatian dan kerja samanya, kami ucapkan terima kasih.

Salam Integritas,
Kuasa Hukum Pemohon Keberatan
INTEGRITY Law Firm

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D. Zamrony, S.H., M.Kn., CRA., CTL.

B.2. BANDING

Pasal 78 UU AP menjabarkan mekanisme banding sebagai berikut:

- Keputusan dapat diajukan banding dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima.
- Banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan.
- Dalam hal banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikabulkan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan banding.
- Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan banding paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.
- Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan banding dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan.

Merujuk Pasal 77 UU AP di atas, maka hal-hal penting yang perlu diperhatikan pemohon keberatan (warga masyarakat) tersaji dalam tabel berikut:

Unsur	Keterangan
Subjek Pemohon Keberatan	Warga Masyarakat yang dirugikan dan telah mengajukan keberatan
Tujuan Permohonan Keberatan	Atasan Pejabat yang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan dan menimbulkan kerugian
Tenggang waktu	10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima yang isinya tidak mengabulkan permohonan keberatan
Isi Permohonan	a. Uraian Kerugian; b. Analisa dan Argumentasi; c. Tuntutan untuk membatalkan KTUN.
Lama penyelesaian keberatan	10 (sepuluh) hari kerja sejak banding diterima.
Isi penyelesaian keberatan	c. Dikabulkan; atau d. Ditolak.

Contoh tabel penyelesaian banding dalam sengketa Keputusan Upah Minimum Provinsi (**UMP**) dan Upah Minimum Kabupaten/Kota (**UMK**) Tahun 2023 sebagai berikut:

Unsur	Keterangan
Subjek Pemohon Keberatan	Dewan Pimpinan Provinsi APINDO
Tujuan Permohonan Keberatan	Presiden sebagai atasan Gubernur
Tenggang waktu	10 (sepuluh) hari kerja sejak hasil keberatan diterima.
Isi Permohonan	a. Uraian Kerugian; b. Analisa dan Argumentasi; c. Tuntutan untuk membatalkan KTUN.
Lama penyelesaian keberatan	10 (sepuluh) hari kerja sejak banding diterima
Isi penyelesaian keberatan	a. Dikabulkan; atau b. Ditolak.

Adapun contoh format banding, ialah sebagai berikut:



[Tempat], [Tanggal, Bulan, Tahun]

Nomor : [...] /EXT/INTEGRITY/II/20XX
 Lampiran : 1. Surat Kuasa Khusus Tanggal [...]
 2. Surat Keberatan Nomor: [...]
 3. Tanda Terima Surat Keberatan

Kepada Yth. [...]
Atasan Pejabat atau Lembaga Tata Usaha Negara
 Alamat Tujuan Banding Administratif

Perihal : **Banding terhadap Keputusan [...]**

Dengan hormat,

Kami yang bertanda tangan di bawah ini, Advokat dan Konsultan Hukum pada kantor **Indrayana Centre for Government, Constitution, and Society (INTEGRITY) Law Firm**, berkedudukan di Citylofts Sudirman, Lantai 8, Suite 825, Jl. K.H. Mas Mansyur 121 Jakarta 10220, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal [...] (terlampir), dalam hal ini bertindak bersama-sama maupun sendiri-sendiri sebagai kuasa dari dan oleh karenanya untuk dan atas nama:

Nama : [...]
 Alamat : [...]
 Pekerjaan : [...]

Selanjutnya secara bersama-sama disebut sebagai "**Pemohon Banding**".

Pemohon Banding melalui surat ini mengajukan banding kepada **Pejabat X sebagai atasan Pejabat Y yang telah menerbitkan Keputusan Nomor [...] tentang [...] tanggal [...]** ("Objek Banding")

Adapun Pemohon Banding mengajukan banding ini dengan alasan-alasan sebagai berikut:

1. Penjelasan mengenai upaya keberatan administratif yang telah ditempuh oleh Pemohon Banding kepada Pemohon Keberatan (Penerbit Objek Banding). Namun, Pemohon Banding tidak menerima penyelesaian yang semestinya dari Pemohon Keberatan.

2. Objek Banding bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan

3. Objek Banding bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

4. Objek Banding mengandung Cacat Kewenangan, Prosedur, dan/atau Substansi



5. Bahwa berdasarkan penjelasan di atas, maka cukup beralasan menurut hukum bagi Pemohon Banding untuk memohon kepada Pejabat X sebagai atasan Pejabat Y agar berkenan:
 - a. Memerintahkan Pejabat Y untuk membatalkan dan/atau mencabut Objek Banding sesegera mungkin;
 - b. Memerintahkan Pejabat Y untuk mengumumkan pembatalan dan/atau pencabutan tersebut melalui media massa, mengingat terdapat kepentingan umum di dalamnya; atau
 - c. Pejabat X sebagai Atasab Pejabat Y, membatalkan dan/atau mencabut Objek Banding sesegera mungkin.

Demikian banding ini kami sampaikan. Atas perhatian dan kerja samanya, kami ucapkan terima kasih.

Salam Integritas,
 Kuasa Hukum Pemohon Banding
INTEGRITY Law Firm

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.

Zamrony, S.H., M.Kn., CRA., CTL.

Dra. Wigati Ningsih, S.H., LL.M.

Harimuddin, S.H.

C. RAGAM RESPON PEMERINTAH ATAS UPAYA ADMINISTRATIF DAN CARA MENYIKAPINYA

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, kendati terdapat perbedaan pendapat di kalangan para ahli hukum administrasi negara mengenai wajib tidaknya melakukan upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Akan tetapi, jika melihat konstruksi hukum yang ada, seperti Perma 6/2018 *juncto* SEMA 5/2021, maka keberadaan upaya administratif menjadi suatu hal yang wajib dilakukan dan merupakan syarat untuk bisa mengajukan gugatan ke PTUN.

Enrico Simanjuntak misalnya, menggambarkan postulat demikian dengan mengatakan upaya administratif dahulu, gugatan kemudian (*no administrative review, no administratif litigation*). Ungkapan demikian, tidak terlepas dari perkembangan paradigma dalam beracara di PTUN pasca lahirnya UU AP. Sebab, filosofis dari adanya upaya administratif adalah sebagai ruang dialog antara warga masyarakat dengan badan/pejabat pemerintahan.³¹

Upaya Administratif bersifat *premium remidium*, sedangkan gugatan bersifat *ultimum remidium*. Oleh karenanya, jika Penggugat belum menempuh upaya administratif agar disarankan menempuhnya terlebih dahulu. Jika Penggugat tidak mau juga menempuh upaya administratif, maka kemungkinan besar gugatan dinyatakan tidak lolos *dismissal* proses. **Dengan demikian, melakukan upaya administratif berupa keberatan dan banding, wajib dilakukan oleh Penggugat sebelum mengajukan gugatan ke PTUN.**

Persoalan yang kemudian mengemuka adalah, **bagaimana jika badan/pejabat pemerintahan yang bersangkutan tidak menanggapi upaya administratif (keberatan maupun banding) yang diajukan oleh Penggugat atau menanggapiinya tetapi jangka waktu sudah terlewat?**

Sebelum menjawab pertanyaan di atas, perlu kiranya dipahami bersama, bahwa upaya administratif berdasarkan UU AP masih diposisikan sebagai hak, bukan kewajiban bagi badan/pejabat pemerintahan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) huruf I UU AP mengenai hak dan kewajiban pemerintahan, yang menyebutkan:

- (1) *Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan Kewenangan dalam mengambil Keputusan dan/atau Tindakan.*
- (2) **Hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:**
 - 1. menyelesaikan Upaya Administratif yang diajukan masyarakat atas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuatnya.***

Berdasarkan ketentuan Pasal di atas, terlihat bahwa upaya administratif masih diposisikan sebagai hak, bukan kewajiban. Kondisi inilah yang pada akhirnya menciptakan ketidakefektifan dalam penyelesaian upaya administratif di lingkungan badan/pejabat pemerintahan. Sebab, seringkali badan/pejabat pemerintahan yang bersangkutan tidak menanggapi upaya administratif yang diajukan oleh warga masyarakat.

³¹ Enrico Simanjuntak, *Paper Perkembangan Terbaru Hukum Acara Peradilan TUN*, Kuliah Umum FH UI, 29 November 2021, hlm. 30.

Lebih lanjut, ketika upaya administratif berupa keberatan yang diajukan oleh warga masyarakat tidak ditanggapi oleh badan/pejabat pemerintahan, maka berdasarkan ketentuan Pasal 77 ayat (5), (6) dan (7) UU AP, keberatan dianggap dikabulkan. Keberatan yang dianggap dikabulkan, ditindaklanjuti dengan penetapan Keputusan sesuai dengan permohonan keberatan oleh badan/pejabat pemerintahan, di mana badan/pejabat pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) yaitu 10 (sepuluh) hari kerja.

Begitu juga dalam konteks upaya administratif berupa banding. Jika badan/pejabat pemerintahan yang bersangkutan tidak menyelesaikan/menanggapi banding dalam jangka waktu yang ditentukan, yakni 10 (sepuluh) hari kerja, maka keberatan dianggap dikabulkan. Dan, badan/pejabat pemerintahan wajib menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan paling lama (5) lima hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu. Hal demikian sebagaimana di atur dalam Pasal 78 ayat (4), (5), dan (6).

Dalam praktiknya, lewatnya penyelesaian waktu penyelesaian upaya administratif karena sikap diam pemerintah/badan tidak serta-merta ditindaklanjuti dengan pembatalan/pencabutan KTUN. Sebab, prinsip suatu KTUN setelah terbit ialah hanya dapat dinyatakan batal bila dicabut oleh Badan/Pejabat TUN yang menerbitkan, dicabut oleh atasan Badan/Pejabat KTUN, atau dicabut akibat putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap.

Artinya, meski diatur bahwa upaya administratif dianggap dikabulkan apabila tidak diselesaikan dalam jangka waktu sebagaimana Pasal 77 dan 78 UU AP, faktanya Badan/Pejabat TUN tidak pernah melaksanakan permintaan atau tuntutan (petita) warga masyarakat. Dengan kata lain, KTUN yang disengketakan tetaplah berlaku dan mengikat. Untuk itu, lewatnya tenggang waktu penyelesaian upaya administratif patut dipandang bukan sebagai dikabulkannya upaya administratif, melainkan perlu disikapi sebagai awal mula munculnya kualitas kepentingan hukum bagi warga masyarakat untuk mengajukan gugatan di PTUN, karena dalam forum internal pemerintah, keberatannya diabaikan. Hal ini ditegaskan oleh Majelis Hakim dalam pertimbangan hukumnya pada Putusan Nomor 11/G//2022/PTUN.JKT halaman 223-224 yang menyebutkan bahwa:

“Menimbang, bahwa terhadap Upaya Administratif Keberatan yang disampaikan Penggugat, Tergugat tidak memberikan tanggapan (bersikap diam) sampai pada saat gugatan Penggugat didaftarkan di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta (vide Gugatan halaman 5 angka 7), dalil ini tidak dibantah oleh Tergugat dan Para Tergugat II Intervensi serta di dalam bukti-bukti yang diajukan Para Pihak tidak terdapat bukti yang membuktikan adanya penyelesaian/ jawaban/ tanggapan terhadap Upaya Administratif Keberatan a quo, sehingga secara yuridis tidak ada penyelesaian keberatan;

Menimbang, bahwa berdasar kaidah hukum yang telah diuraikan di atas mengatur bahwa dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan, Warga Masyarakat dapat mengajukan banding, oleh karena dalam sengketa in casu tidak terdapat penyelesaian keberatan oleh Tergugat, maka Penggugat tidak harus mengajukan banding administratif sehingga dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan, dengan demikian Penggugat telah memenuhi syarat formal pengajuan gugatan berkaitan dengan upaya administratif.”

D. PERSINGGUNGAN ANTARA TENGGANG WAKTU UPAYA ADMINISTRATIF DAN GUGATAN TUN

Tenggang waktu pengajuan sengketa TUN mengandung ciri khusus di sengketa lainnya. Sengketa TUN dimulai dari sengketa di lingkungan pemerintahan, dalam hal ini Badan atau Pejabat penerbit KTUN yang disengketakan. Kemudian, berlanjut di dalam ranah atau forum pengadilan. Karena itu, tenggang waktu upaya administratif dan gugatan TUN di pengadilan saling terkait dan mempengaruhi.

Menurut Pasal 55 UU Peratun, gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu *sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara*. Kemudian, sejak berlakunya UU AP, eksistensi upaya administratif muncul dan mengubah skema waktu dalam Pasal 55 UU Peratun tersebut. Terlebih sejak Perma 6/2018 menegaskan bahwa upaya administratif adalah pintu masuk agar PTUN berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah upaya administratif ditempuh (*vide* Pasal 2 ayat (1) Perma 6/2018).

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, upaya administratif yang terdiri dari 2 (dua) jenjang, dimulai dengan pengajuan keberatan, di mana pengajuan keberatan ini paling lambat dilakukan 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak KTUN diterbitkan atau diumumkan. Kemudian, dilanjutkan dengan banding yang tenggang waktunya ialah 10 (sepuluh) hari kerja sejak hasil keberatan diterima oleh warga masyarakat. Paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja, atasan pejabat atau badan yang mengeluarkan KTUN wajib menyelesaikan permohonan banding tersebut. Dalam hal permohonan banding sebagai akhir dari upaya administratif ternyata tidak memenuhi permintaan warga masyarakat, barulah hitungan 90 (sembilan puluh) hari kerja pengajuan gugatan ke PTUN mulai dihitung. Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 1 angka 9 Perma 6/2018 menyebutkan:

Pasal 5 ayat (1)

“Tenggang waktu pengajuan gugatan di Pengadilan dihitung 90 (sembilan puluh) hari sejak keputusan atas upaya administratif diterima oleh Warga Masyarakat atau diumumkan oleh Badan dan/atau Pejabat Administrasi pemerintahan yang menangani penyelesaian upaya administratif.”

Pasal 1 angka 9

“Hari adalah hari kerja.”

Kondisi kekinian, seiring dengan perkembangan sengketa TUN dalam sistem peradilan Indonesia, Mahkamah Agung melalui SEMA 5/2021 yang salah satunya diilhami dari Putusan MA Nomor 336 K/TUN/2021, memberi hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan gugatan TUN, meski upaya pengajuan upaya administratif (keberatan) melebihi batas waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja di atas. Kembali dikutip Angka 1 huruf a SEMA 5/2021 yang menyebutkan:

“Upaya administratif berdasarkan Perma Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif yang dilakukan melebihi tenggang waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diterima atau diumumkannya Surat Keputusan dan/atau Tindakan, tidak menghilangkan hak untuk mengajukan gugatan, apabila

gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari kerja sejak mengetahui adanya keputusan dan/atau tindakan tersebut.”

Dengan demikian, dalam praktiknya, upaya administratif yang berujung pada gugatan TUN mempunyai 2 (dua) skema penghitungan tenggang waktu yang mengacu pada:

- Perma 6/2018, yaitu jangka waktu gugatan TUN mulai dihitung 90 (sembilan puluh) **hari kerja sejak keputusan** atas hasil upaya administratif diumumkan atau diterima;
- SEMA 5/2021, yaitu jangka waktu gugatan TUN mulai dihitung 90 (sembilan puluh) **hari sejak warga** masyarakat mengetahui adanya keputusan dan/atau tindakan tersebut.

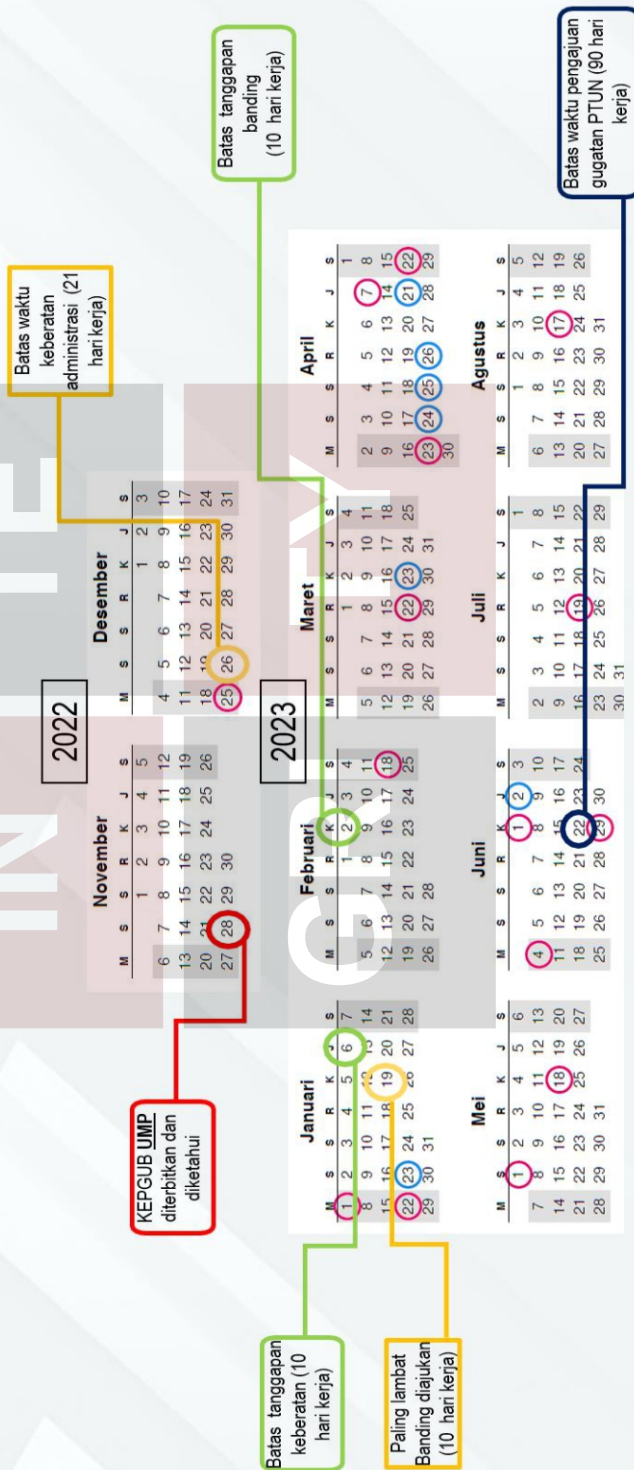
Dalam konteks sengketa TUN berupa pengujian Keputusan mengenai UMP dan UMK, berikut tersaji *flowchart* tenggang waktu yang dimulai dari upaya administratif hingga gugatan TUN, baik untuk skema Perma 6/2018 dan skema SEMA 5/2021.



1.1. Skema I dengan menggunakan Perma 6/2018 untuk sengketa TUN Penetapan UMP

SKEMA I (PERMA 6/2018): SENGKETA TUN BAGI UMP

- A. Hitungan 90 hari kerja sejak hasil atas upaya administratif (keberatan hingga banding) diterima oleh warga masyarakat (*vide* Pasal 5 ayat (1) Perma 6/2018);
- B. Objek Sengketa adalah KEGUB UMP 2023 yang dikeluarkan 28 November 2022.

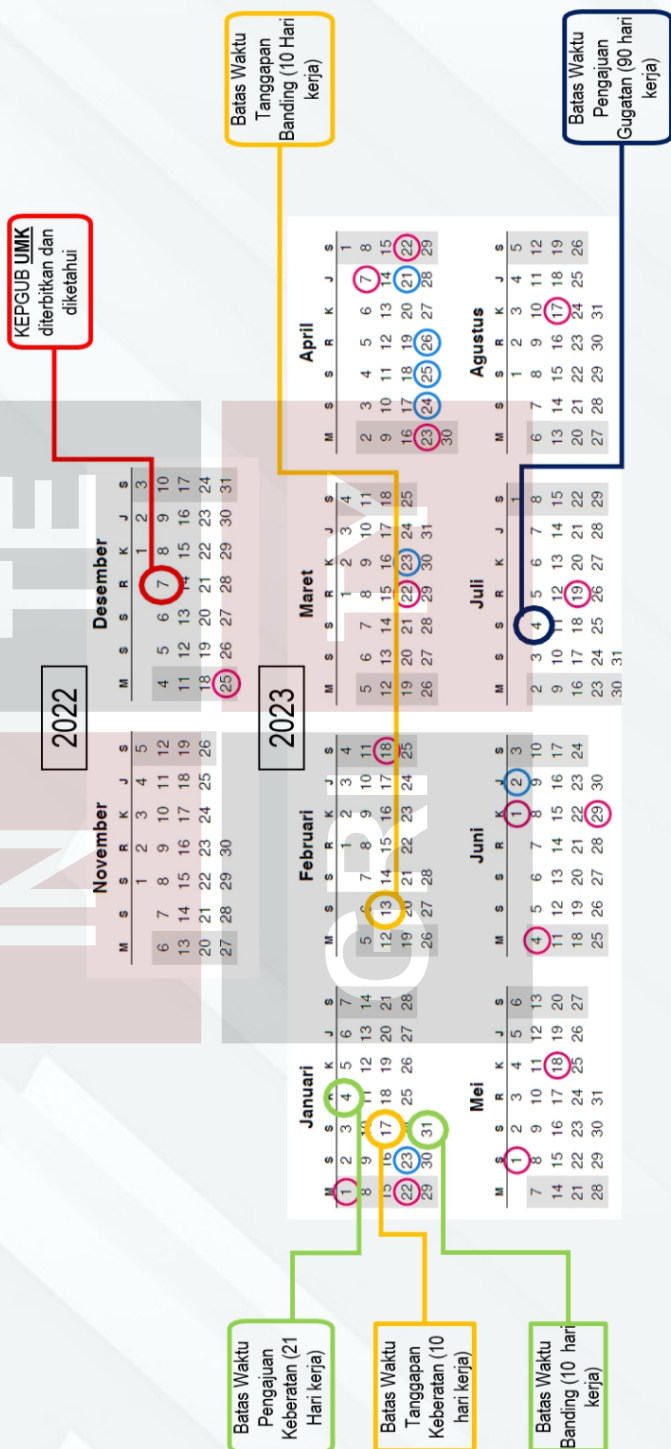


integrity@integritylawfirms.com

1.2. Skema I dengan menggunakan Perma 6/2018 untuk sengketa TUN Penetapan UMK

SKEMA I (PERMA 6/2018): SENGKETA TUN BAGI UMK

- A. Hitungan 90 hari kerja sejak hasil atas upaya administratif (keberatan hingga banding) diterima oleh warga masyarakat (*vide* Pasal 5 ayat (1) Perma 6/2018);
B. Objek Sengketa adalah KEKGUB UMK 2023 yang dikeluarkan 7 Desember 2022.

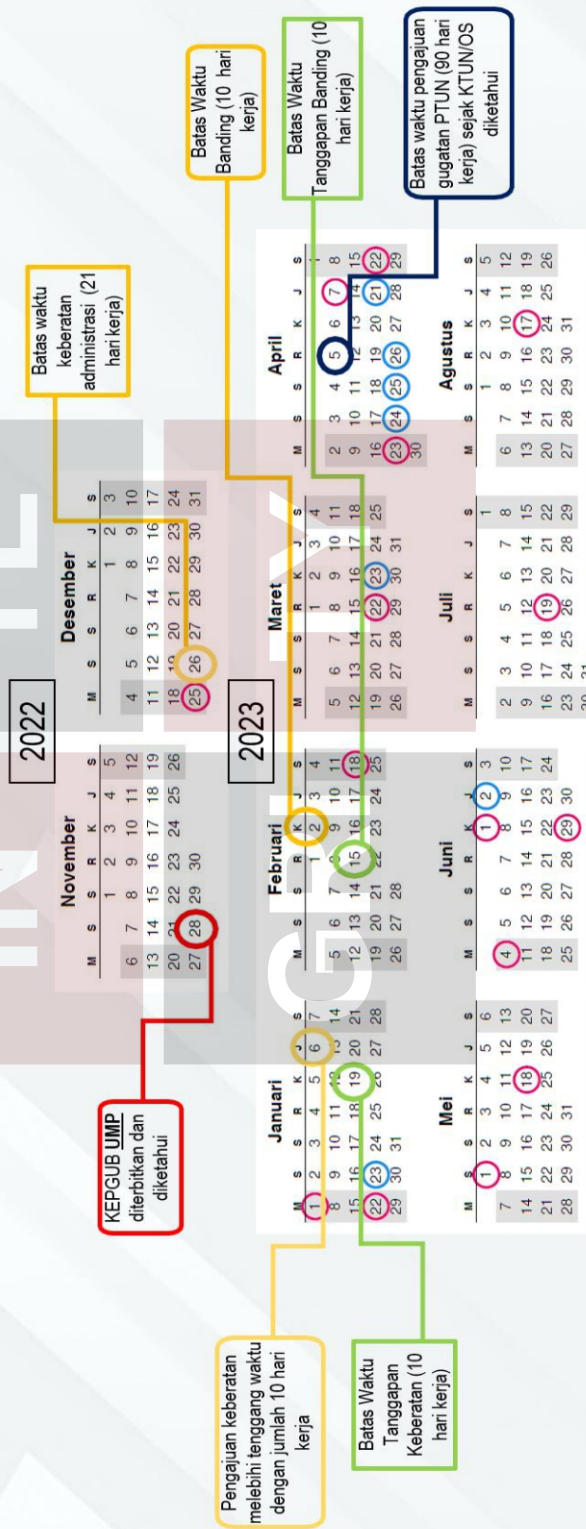


integrity@integritylawfirms.com

2.1. Skema II dengan menggunakan SEMA 5/2021 untuk sengketa TUN Penetapan UMP

SKEMA II (SEMA 5/2021): SENGKETA TUN BAGI UMP

- Upaya Administratif yang melebihi tenggang waktu 21 hari kerja dalam Perma 6/2018, tidak menghilangkan hak untuk mengajukan gugatan **sepanjang gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu 90 hari kerja sejak mengetahui adanya keputusan dan/atau tindakan tersebut** (vide RUMUSAN HUKUM KAMAR HTN ANGKA 1 HURUF A HALAMAN 9 SEMA 5/2021);
- Objek Sengketa adalah KEPGUB UMP 2023 yang dikeluarkan 28 November 2022;
- Simulasi dengan menggunakan upaya Administratif (Keberatan) yang melebihi tenggang waktu di atas MISALNYA sebanyak 10 hari kerja.

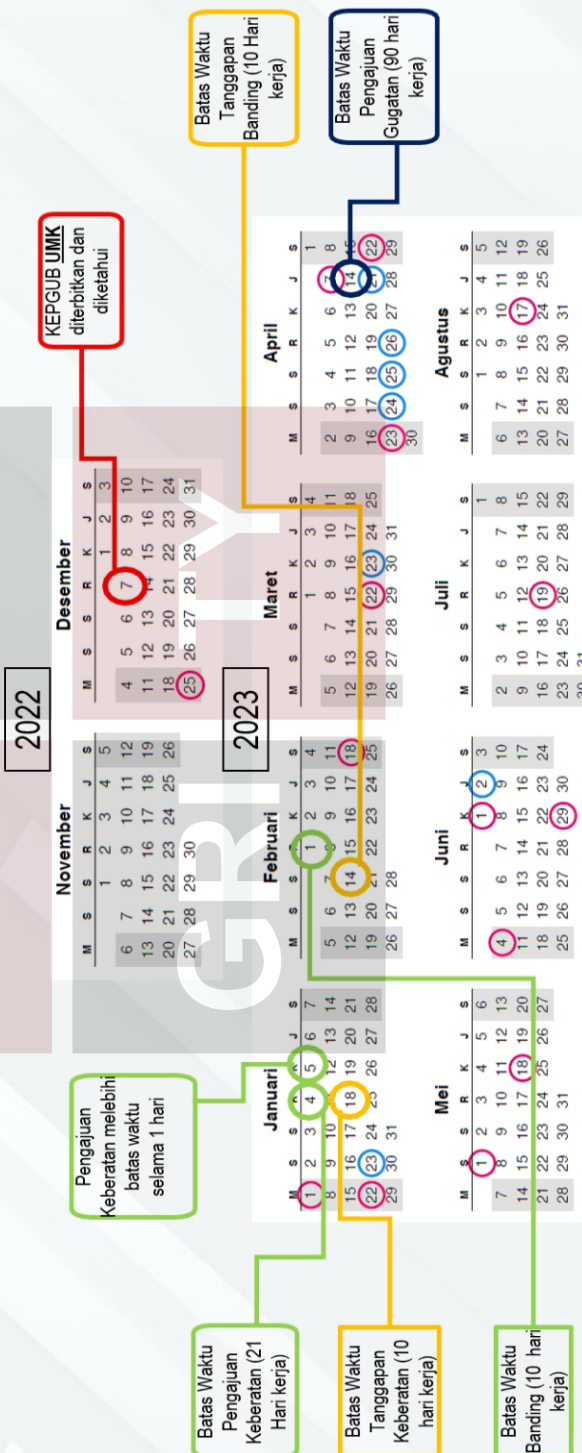


integrity@integritylawfirms.com

2.2. Skema II dengan menggunakan SEMA 5/2021 untuk sengketa TUN Penetapan UMK

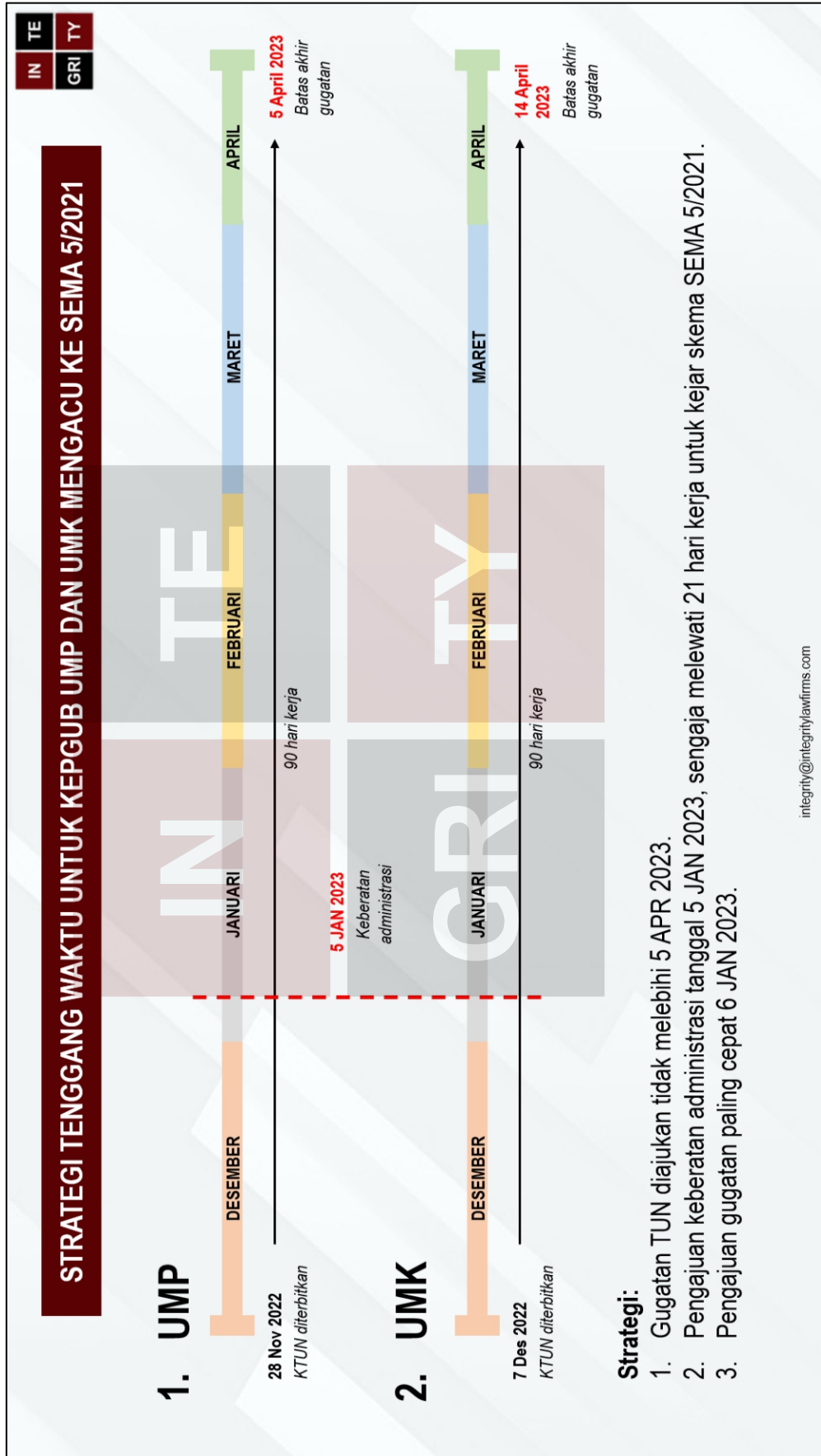
SKEMA II (SEMA 5/2021): SENGKETA TUN BAGI UMK

- Upaya Administratif yang melebihi tenggang waktu 21 hari kerja dalam Perma 6/2018, tidak menghilangkan hak untuk mengajukan gugatan **sepanjang gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu 90 hari kerja sejak mengetahui adanya keputusan dan/atau tindakan tersebut** (vide RUMUSAN HUKUM KAMAR HTN ANGKA 1 HURUF A HALAMAN 9 SEMA 5/2021);
- Objek Sengketa adalah KEPGUB UMK 2023 yang dikeluarkan 7 Desember 2022;
- Simulasi dengan menggunakan upaya Administratif (Keberatan) yang melebihi tenggang waktu di atas MISALNYA sebanyak 1 hari kerja.



integrity@integritylawfirms.com

3. Rekomendasi dalam rangka mempercepat gugatan TUN, yaitu dengan menggunakan Skema II yang berdasarkan SEMA 5/2021. Secara sederhana, berikut tenggang waktu pengajuan gugatan TUN bagi UMP dan UMK yang tersaji dalam *flowchart* di bawah ini.



II. PROSES *DISMISSAL*

Proses *dismissal* pada dasarnya adalah suatu prosedur penelitian yuridis yang dilakukan oleh Ketua PTUN terhadap gugatan yang didaftarkan untuk dipertimbangkan apakah dapat diterima dan diproses lebih lanjut atau sebaliknya, dinyatakan tidak dapat diterima karena tidak terpenuhinya beberapa prasyarat yang ditentukan oleh Pasal 62 ayat (1) UU Peratun. Pasal *a quo* mengatur bahwa, Ketua PTUN berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar, dalam hal:

- a. pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Pengadilan;
- b. syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberi tahu dan diperingatkan;
- c. gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak;
- d. apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat;
- e. gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

Adapun syarat-syarat gugatan yang dimaksud dalam Pasal 56 UU Peratun, gugatan harus memuat:

- a. nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat, atau kuasanya;
- b. nama, jabatan, dan tempat kedudukan tergugat;
- c. dasar gugatan dan hal yang diminta untuk diputuskan oleh Pengadilan.

Apabila gugatan dibuat dan ditandatangani oleh seorang kuasa penggugat, maka gugatan harus disertai surat kuasa yang sah.

Kelima syarat dalam Pasal 62 ayat (1) UU Peratun tersebut, perlu dicermati sebaik mungkin. Meski demikian, penetapan atas gugatan yang tidak diterima dalam tahap proses *dismissal* dapat diuji melalui perlawanan (*verzet*) yang paling lama diajukan 14 (empat belas) hari sejak penetapan Ketua PTUN.

Guna mengantisipasi gugatan tidak diterima dalam proses *dismissal*, maka perlu ditegaskan dalam surat gugatan bahwa:

- 1) PTUN berwenang menerima, memutus, memeriksa, dan menyelesaikan sengketa TUN. Dalam hal ini, Objek Gugatan wajib dipastikan masuk dalam kategori KTUN yang dapat diuji di PTUN dan upaya administratif telah dilakukan. Pokok gugatan adalah fakta yang dijadikan dasar gugatan. Atas dasar fakta tersebut penggugat mendalilkan adanya suatu hubungan hukum tertentu dan oleh karenanya mengajukan tuntutan;
- 2) Syarat-syarat Pasal 56 UU Peratun perlu dilengkapi, yaitu *pertama*, identitas lengkap penggugat dan kuasanya, *kedua*, identitas tergugat, dan ketiga, dalil-dalil gugatan yang berisi posita dan petitum;
- 3) Alasan-alasan gugatan harus berdasarkan adanya pertentangan antara KTUN Objek Gugatan peraturan perundang-undangan, pertentangan dengan AUPB, adanya kesalahan prosedur, substansi, dan wewenang;
- 4) Tidak terpenuhinya hak penggugat dengan KTUN atau KTUN telah menimbulkan kerugian faktual dan/atau potensial.
- 5) Gugatan memenuhi syarat tenggang waktu 90 (sembilan puluh hari kerja), baik setelah hasil upaya administratif diterima atau sejak KTUN Objek Sengketa diterbitkan.

Apabila dipandang perlu Ketua PTUN berwenang memanggil dan mendengar keterangan para pihak sebelum mengeluarkan penetapan *dismissal*. Dalam melakukan *dismissal* Ketua Pengadilan diminta agar tidak mudah menggunakan Pasal 62 tersebut, kecuali mengenai Pasal 62 ayat (1) butir a dan b UU Peratun.³² Penetapan proses *dismissal* dalam praktiknya berselang sehari sejak gugatan teregistrasi atau telah mendapatkan nomor perkara.³³ Kemudian, adapun contoh format hasil penelitian yuridis dalam proses *dismissal* sebagai berikut:³⁴

PENETAPAN
Nomor :/PEN/TAHUN/PTUN (LOKASI)

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

Kami, Ketua Pengadilan TUN di telah membaca :

1. Surat gugatan Penggugat tertanggal yang didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan TUN (LOKASI) pada tanggal dengan register Nomor :/G/TAHUN/PTUN-(LOKASI).
2. Surat Penetapan Ketua Pengadilan TUN tentang Lolos Dismissal Nomor : Nomor :/PEN-DIS/TAHUN/PTUN-(LOKASI) tanggal yang diajukan oleh :

Nama :
Kewarganegaraan :
Pekerjaan :
Tempat Tinggal :

Menimbang, bahwa untuk memeriksa dan memutus perkara gugatan ini dengan Acara Biasa perlu ditunjuk Majelis Hakim yang susunannya sebagaimana tersebut di bawah ini :

Memperhatikan Pasal 133, dan 134 Undang-undang tentang PERATUN.

MENETAPKAN :

Menunjuk : 1. sebagai Hakim Ketua
 : 2. sebagai Hakim Anggota
 : 3. sebagai Hakim Anggota

Untuk memeriksa dan memutus perkara gugatan ini.

Ditetapkan di :
Pada tanggal :
PENGADILAN TUN (LOKASI)
KETUA,
.....
NIP :

Berdasarkan Penetapan Ketua Pengadilan TUN tersebut di atas, untuk mendampingi Majelis Hakim yang memeriksa perkara ini, perlu ditunjuk Panitera Pengganti sebagaimana di bawah ini :

Memperhatikan Pasal 137 jo. 138 Undang-undang tentang PERATUN.

Menunjuk : sebagai Panitera Pengganti.

PENGADILAN TUN (LOKASI)
PANITERA,
.....
NIP :

³² Mahkamah Agung, *Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Edisi 2007*, Jakarta, 2008, hlm. 48.

³³ Lihat Putusan Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT halaman 10 angka 1, Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 11/PEN-DIS/2022/PTUN.JKT, tanggal 14 Januari 2022, tentang Penetapan Lolos Dismissal. Serta halaman 11 Putusan *a quo* yang menyebutkan Bahwa, Penggugat telah mengajukan Gugatan tertanggal 13 Januari 2022, yang telah terdaftar di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta pada tanggal 13 Januari 2022, di bawah register perkara Nomor: 11/G/2022/PTUN.JKT.

³⁴ Mahkamah Agung, *Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara*, Op.Cit, hlm. 90.

Apabila terdapat sebuah perkara yang dikeluarkan penetapan *dismissal*, maka terhadapnya dapat diajukan perlawanan kepada Pengadilan dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah penetapan *dismissal* diucapkan. Proses perlawanan dilakukan dengan mendengar keterangan dari Pelawan ataupun Terlawan, meskipun tetap dilakukan secara singkat, hal itu sebagaimana diatur dalam Surat MARI Nomor 224/Td.TUN/X/1993 tanggal 14 Oktober 1993 Perihal Petunjuk Pelaksanaan, diatur mengenai prosedur perlawanan.

Proses pemeriksaan terhadap perlawanan atas penetapan *dismissal* tidak sampai memeriksa materi gugatan seperti memeriksa bukti-bukti, saksi-saksi, ahli, dan lain sebagainya. Pemeriksaan gugatan perlawanan dilakukan secara tertutup, akan tetapi pengucapan putusannya harus diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum.

Jika perlawanan dinyatakan benar dan berdasar, maka penetapan *dismissal* menjadi gugur dan dimulailah pemeriksaan terhadap pokok perkara mulai dengan pemeriksaan persiapan dan seterusnya sebagaimana acara biasa. Majelis yang memeriksa pokok perkaranya adalah Majelis yang sama dengan yang memeriksa gugatan perlawanan tersebut dengan terlebih dahulu dikeluarkan penetapan Ketua Pengadilan. Putusan perlawanan bersifat *final and binding* dan tidak dapat dilakukan upaya hukum apapun, baik biasa maupun luar biasa.

III. PEMERIKSAAN PERSIAPAN

Kedudukan antara Penggugat dengan Tergugat dalam sengketa TUN tidaklah seimbang. Ketidakseimbangannya karena Penggugat sebagai orang atau badan hukum perdata diasumsikan dalam posisi yang lebih lemah dibandingkan Tergugat selaku pemegang kekuasaan publik. Untuk menyeimbangkannya, diperlukan asas kompensasi dengan cara memberikan kemudahan-kemudahan kepada Penggugat. Antara lain pada saat pembuktian, apabila alat bukti yang diperlukan dalam proses persidangan tidak dimiliki oleh Penggugat, akan tetapi berada di pihak Tergugat atau pihak lain, maka Penggugat dapat memohon kepada Hakim/Majelis Hakim yang memeriksa perkaranya. Selanjutnya, atas dasar kewenangan yang dimiliki Hakim/Majelis Hakim dapat meminta alat bukti tersebut untuk diajukan di persidangan.³⁵

Maksud dan tujuan dilakukannya pemeriksaan persiapan sebelum dilakukannya pemeriksaan terhadap pokok perkara adalah untuk memberikan saran perbaikan terhadap surat gugatan yang diajukan oleh penggugat dengan melengkapi data yang diperlukan dalam rangka penyempurnaan surat gugatan dimaksud. Selain itu dalam pemeriksaan persiapan, Majelis Hakim dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat TUN berkaitan dengan terbitnya KTUN (atau tindakan TUN) yang menjadi objek gugatan. Memberikan saran perbaikan dalam rangka penyempurnaan surat gugatan yang diajukan oleh penggugat merupakan salah satu penerapan asas kompensasi (*ongelijkheids compensatie*).

Materi dalam pemeriksaan persiapan yang perlu dicermati dengan seksama adalah dalam ketentuan Pasal 63 UU Peratun mencantumkan sebagai berikut:

- (1) *Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas.*
- (2) ***Dalam pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim:***

³⁵ Enrico Simanjuntak, *Op.Cit.*, hlm. 40.

- a. **wajib memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari;**
 - b. **dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.**
- (3) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a penggugat belum menyempurnakan gugatan, maka Hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.
- (4) Terhadap putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak dapat digunakan upaya hukum, tetapi dapat diajukan gugatan baru.

Materi saran perbaikan dalam pemeriksaan persiapan menyangkut syarat formalitas. Di samping itu, dalam pemeriksaan persiapan dipastikan ketepatan sistematika gugatan, khususnya kepala gugatan yang terdiri dari a) tempat dan tanggal dibuatnya surat gugatan, b) nama dan alamat pengadilan tempat pengajuan gugatan, dan c) perihal pokok gugatan. Khusus mengenai pokok gugatan, Majelis Hakim terbatas hanya memberikan masukan terkait sistematika dan arahan untuk memperjelas dalil dalam hal terdapat narasi yang ambigu. Majelis hakim tidak berwenang untuk memberikan saran dan masukan terkait konten atau substansi pokok gugatannya.

Kemudian, pemeriksaan persiapan juga meliputi ketepatan penulisan identitas penggugat dan tergugat, ketepatan penulisan objek sengketa (siapa pejabat yang menerbitkan KTUN/Tindakan TUN), nomor dan tanggal terbitnya KTUN dan perihal yang diatur dalam KTUN. Apabila yang menjadi objek sengketa adalah tindakan faktual, perlu diuraikan tindakannya yang memuat apa, kapan, bagaimana, dan kenapa tindakan tersebut dilakukan.³⁶

Dalam pemeriksaan persiapan juga disampaikan secara umum tentang *fundamentum petendi/posita* (uraian kronologis/peristiwa yang melatarbelakangi diajukannya suatu gugatan). Dalam hal ini, disampaikan gugatan harus menguraikan antara lain:³⁷

- a. Objek sengketa merupakan KTUN sebagaimana dimaksud dalam UU Peratun dan UU AP;
- b. Aspek kompetensi absolut PTUN;
- c. Aspek kepentingan penggugat (*legal standing*);
- d. Aspek tenggang waktu pengajuan gugatan;
- e. Aspek pertentangan objek sengketa dengan peraturan perundang-undangan, AUPB, substansi, prosedur, dan wewenang.

Terakhir adalah bagian yang menyangkut tuntutan penggugat (*petitum/petita*). Petitum harus selaras dengan posita dan objek gugatan. Dalam hal Objek Gugatan adalah KTUN, maka petitumnya antara lain meminta kepada Majelis Hakim Pemeriksa Perkara untuk menyatakan KTUN Objek Gugatan batal atau tidak sah, memerintahkan Tergugat untuk mencabut KTUN Objek Gugatan, memerintahkan tergugat untuk menerbitkan KTUN baru (yang isi patut menghindari kesalahan dalam KTUN yang dicabut tersebut).

³⁶ *Ibid*, hlm. 230.

³⁷ *Ibid*.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka pengajuan gugatan TUN khusus dalam tahap pemeriksaan persiapan, harus memperhatikan hal-hal berikut:

- a. Masukan dan nasihat dari Majelis Hakim Pemeriksa Perkara terkait formalitas dan materi surat gugatan;
- b. Petunjuk dari Majelis Hakim Pemeriksa Perkara terkait hal-hal yang perlu dibuktikan dan ditekankan dalam surat gugatan;
- c. Meski pemeriksaan persiapan memiliki batas waktu 30 (tiga puluh) hari, namun demikian perbaikan atas gugatan sedapat mungkin dilakukan dalam 1 (satu) atau 2 (dua) kali persidangan agar sengketa dapat segera memasuki tahapan pemeriksaan pokok perkara; dan
- d. Penggugat memiliki hak untuk menolak masukan-masukan Majelis Hakim, khususnya pada bagian substansi dalil. Sering kali majelis hakim meminta agar beberapa dalil dihapus dengan alasan beragam, yang mana sebetulnya saran tersebut melemahkan posisi Penggugat.



MODUL III:

STRATEGI PENYUSUNAN GUGATAN DAN REPLIK



MODUL III: STRATEGI PENYUSUNAN GUGATAN DAN REPLIK

I. SURAT KUASA

Hampir setiap sengketa atau perkara di pengadilan, termasuk di PTUN, orang perorangan atau badan hukum perdata diwakili kepentingannya melalui kuasa. Secara umum, surat kuasa tunduk pada prinsip yang diatur dalam Bab Keenam Belas Buku III KUH Perdata, sedangkan aturan khususnya diatur dan tunduk pada ketentuan hukum acara yang digariskan HIR dan RBG.³⁸ Bentuk kuasa yang sah di pengadilan untuk pihak yang berperkara diatur dalam Pasal 123 ayat (1) HIR. Pasal tersebut mengatakan, selain kuasa secara lisan atau kuasa yang ditunjuk dalam surat gugatan, pemberi kuasa dapat diwakili oleh kuasa dengan surat kuasa khusus (*bijzondere schriftelijke machtiging*).

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 1994, syarat surat kuasa khusus secara prinsipil ialah:

- a) Menyebut dengan jelas dan spesifik surat kuasa, untuk berperan di pengadilan;
- b) Menyebut kompetensi relatif;
- c) Menyebut identitas dan kedudukan para pihak (antara pemberi kuasa dan penerima kuasa); dan
- d) Menyebut secara ringkas dan konkret pokok serta objek sengketa yang diperkarakan.

Secara konkret, Surat Kuasa Khusus untuk bersengketa di PTUN dapat mengandung hal-hal sebagai berikut:

- a) Judul: Surat Kuasa Khusus;
- b) Identitas Pemberi Kuasa. Dalam hal pemberi kuasa adalah badan hukum, maka hal yang perlu diperhatikan ialah:
 - Nama badan sesuai Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga;
 - Domisili badan;
 - Jabatan yang berwenang mewakili badan tersebut;
 - Alas hak berupa Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga dan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM mengenai persetujuan pendirian badan, termasuk persetujuan perubahan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga.
- c) Identitas Penerima Kuasa ialah Advokat, Konsultan Hukum, dan/atau Advokat Magang;
- d) Pemberian Kuasa dengan bunyi:
 - Untuk dan atas nama Pemberi Kuasa, membuat, menandatangani, dan mengajukan Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Gubernur X atas diterbitkannya Keputusan Gubernur Nomor ... tentang Upah Minimum Provinsi .../Upah Minimum Kabupaten/Kota di Daerah Provinsi ... tanggal
- e) Tempat dan Tanggal;
- f) Tanda Tangan Pemberi dan Penerima Kuasa di atas meterai Rp10.000,00.

³⁸ Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Edisi Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 1.

Selanjutnya, berikut contoh *outline* Surat Kuasa Gugatan TUN yaitu sebagai berikut:



SURAT KUASA KHUSUS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

PERKUMPULAN X

Dalam hal ini diwakili oleh Bapak X dan Ibu Y selaku [...] yang bertindak untuk dan atas nama PERKUMPULAN X, berkedudukan di [...], berdasarkan Akta Pendirian Nomor [...] tanggal [...], di hadapan [...] di Notaris [...] yang disahkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia berdasarkan Surat [...] tanggal [...], untuk selanjutnya disebut sebagai **PEMBERI KUASA**.

PEMBERI KUASA dalam hal ini memilih domisili hukum dan memberikan kuasa baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama kepada:

1. Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.	8. Muhammad Rizki Ramadhan, S.H.
2. Dra. Wigati Ningsih, S.H., LL.M.	9. Tareq Muhammad Aziz Elven, S.H.
3. Zamrony, S.H., M.Kn., CRA., CTL.	10. Caisa Aamuliadiga, S.H., M.H.
4. Harimuddin, S.H.	11. Musthakim Alghosyaly, S.H.
5. Muhamad Raziv Barokah, S.H., M.H.	12. Anjas Rinaldi Siregar, S.H.*
6. Muhtadin, S.H.	13. Alif Fachrul Rachman, S.H.*
7. Wafdah Zikra Yuniarsyah, S.H., M.H.	

Kesemuanya Warga Negara Indonesia, pekerjaan advokat, konsultan hukum, dan advokat magang* pada kantor Indrayana Centre for Government, Constitution, and Society (**INTEGRITY**) Law Firm, beralamat di Citylofts Sudirman, Lantai 8, Suite 825, Jl. K.H. Mas Mansyur 121, Jakarta Pusat, 10220, dengan alamat e-mail integrity@integritylawfirms.com, untuk selanjutnya disebut sebagai **PARA PENERIMA KUASA**.

KHUSUS

- Untuk dan atas nama Pemberi Kuasa, membuat, menandatangani, dan mengajukan Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Gubernur X atas diterbitkannya Keputusan Gubernur Nomor [...] tentang Upah Minimum Provinsi [...] / Upah Minimum Kabupaten/Kota di Daerah Provinsi [...] tanggal [...].
- Pada prinsipnya, Para Penerima Kuasa melakukan segala upaya (*ikhtiar*) hukum yang dimungkinkan dan perlu untuk kepentingan Pemberi Kuasa secara profesional, bertanggung jawab, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Surat Kuasa ini diberikan dengan hak retensi dan hak substitusi.

Jakarta, [...] Desember 2022

Pemberi Kuasa

Bapak X Ketua	Ibu Y Sekretaris
------------------	---------------------

Para Penerima Kuasa

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.	Zamrony, S.H., M.Kn., CRA., CTL.
---	----------------------------------

Cityloft Sudirman, 8th Floor, Suite 825
Jl. K.H. Mas Mansyur 121, Jakarta 10220, INDONESIA
+62 21 2555 8836 P +61 3 85184708

E integrity@integritylawfirms.com W www.integritylawfirms.com

Level 31 & 50, 120 Collins Street
Melbourne, Victoria 3000, AUSTRALIA

Halaman 1 dari 2

Penting untuk dipahami, seringkali terjadi kesalahan dalam penyusunan surat kuasa, di mana kuasa untuk mengajukan upaya administrasi dan kuasa untuk mengajukan gugatan ke PTUN digabung dalam 1 (satu) surat kuasa, model semacam ini lebih berpeluang untuk dipermasalahkan oleh hakim dalam

agenda pemeriksaan pendahuluan, karena menghilangkan sifat kekhususan dari surat kuasa. Seringkali hakim meminta surat kuasa tersebut untuk diperbaiki dengan hanya mencantumkan kuasa untuk menggugat ke PTUN. Dalam yurisprudensi Mahkamah Agung, kekeliruan poin kekhususan dalam surat kuasa mengakibatkan tidak diterimanya surat gugatan misalnya dalam Putusan MA Nomor 116 K/Sip/1973 tanggal 16 September 1975 yang menyatakan:³⁹

“Surat Kuasa yang isinya demikian: “Dengan ini kami memberi kuasa kepada Sdr. Abdul Salam ... dan seterusnya ... untuk mengurus kepentingan kami guna mengajukan gugatan, bukti-bukti, serta saksi-saksi, di Pengadilan Negeri ...” adalah bukan “Surat Kuasa Khusus”, sehingga Surat Gugat yang diajukan oleh “Kuasa” berdasar atas “Surat Kuasa” tersebut harus dinyatakan tidak dapat diterima.”

II. PENYUSUNAN GUGATAN

A. PENDAHULUAN

Gugatan dari asal kata gugat yang diartikan sebagai 1) mendakwa, mengadukan (perkara) ke pengadilan; 2) menuntut (janji dsb); mengungkit perkara yang sudah-sudah; 3 menyanggah.⁴⁰ Dalam konteks PTUN, gugatan TUN adalah gugatan terhadap badan atau pejabat TUN yang diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan keputusan. Bila diabstraksikan lebih jauh, gugatan PTUN merupakan kanal atau akses warga masyarakat untuk menguji kelayakan, kesahihan, dan ketepatan suatu KTUN yang telah atau akan mengubah kondisi hukum dari yang sebelumnya. Berbeda dengan gugatan perdata, di mana pihak yang berperkara memiliki kedudukan setara, sesama warga masyarakat entah itu badan hukum atau perseorangan. Sementara, gugatan TUN adalah ikhtiar warga masyarakat untuk mengadukan perbuatan penguasa (Badan/Pejabat TUN) ke pengadilan yang dianggap telah atau berpotensi besar menimbulkan kerugian. Berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU Peratun disebutkan bahwa:

“Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar KTUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.”

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 4 UU Peratun, maka hanya orang atau badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai subyek hukum saja yang dapat mengajukan gugatan ke PTUN untuk menggugat KTUN. Sementara, Badan atau Pejabat TUN tidak dapat mengajukan gugatan ke KTUN untuk menggugat suatu KTUN. Mengacu ketentuan tersebut, dapat diilhami bahwa gugatan PTUN akan selalu memposisikan warga masyarakat sebagai Penggugat dan Badan/Pejabat TUN sebagai Tergugat. Dari segi bentuk, gugatan yang diajukan disyaratkan dalam bentuk tertulis karena gugatan itu akan menjadi pegangan pengadilan dan para pihak selama pemeriksaan.

Selanjutnya hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum KTUN yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan dibolehkan menggugat

³⁹ H.M. Fauzan, *Kaidah-Kaidah Hukum Yurisprudensi: Norma-Norma Baru dalam Hukum Kasus*, Depok: Kencana, 2015, hlm. 253.

⁴⁰ H.M. Fauzan dan Baharuddin Siagian, *Kamus Hukum dan Yurisprudensi*, Depok: Kencana, 2017, hlm. 307.

KTUN. Selain penilaian atas kerugian secara langsung, perlu digarisbawahi bahwa kerugian potensial juga diakomodir sebagai suatu dampak atas penerbitan KTUN (*vide* Pasal 87 huruf e Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (**UU AP**)).

Berbeda dengan gugatan di muka pengadilan perdata, maka apa yang dapat dituntut di muka Pengadilan TUN terbatas pada 1 (satu) macam tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar KTUN yang telah merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah. Tuntutan tambahan yang dibolehkan hanya berupa tuntutan ganti rugi dan hanya dalam sengketa kepegawaian saja dibolehkan adanya tuntutan tambahan lainnya yang berupa tuntutan rehabilitasi.

Kemudian, alasan-alasan yang dapat digunakan untuk mengajukan gugatan sebagaimana Pasal 53 ayat (2) ialah:

- a. KTUN yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. KTUN yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (**AUPB**).

Bila menelisik lebih jauh sejak saat pemberlakuan UU AP, tidak dipenuhinya syarat sah suatu KTUN juga dapat menjadi pintu masuk atau alasan pengajuan gugatan TUN. Penting diketahui, Pasal 52 ayat (1) UU AP mengatur syarat sahnya suatu keputusan yang bersifat kumulatif, yaitu a) ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, b) dibuat sesuai prosedur, dan c) substansi yang sesuai dengan objek Keputusan. Keseluruhan syarat ini wajib berkesesuaian dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Sehingga dalam hal syarat sah Keputusan tidak dipenuhi, maka akibat hukumnya ialah tidak sah atau batal demi hukum.

Bila mengklasifikasikan unsur Pasal 53 UU Peratun *jo.* Pasal 52 ayat (1) dan Pasal 87 UU AP di atas, maka gugatan PTUN mengandung beberapa hal, yaitu:

UNSUR POKOK GUGATAN PTUN	
Subjek Penggugat	Orang atau badan hukum perdata (warga masyarakat) yang merasa dirugikan secara langsung atau berpotensi besar dirugikan atas penerbitan KTUN.
Subjek Tergugat	Badan atau Pejabat KTUN
Alasan Gugatan	a. KTUN bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; b. KTUN bertentangan dengan AUPB; c. Pejabat yang menerbitkan KTUN tidak memiliki wewenang; d. Penerbitan KTUN melanggar prosedur; dan/atau e. Kesalahan substansi yang tidak sesuai dengan Objek KTUN.
Bentuk Gugatan	Tertulis
Permintaan Gugatan	tuntutan agar KTUN yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah.

Selain hal-hal di atas, penyusunan gugatan TUN juga wajib memperhatikan batas waktu 90 (sembilan puluh) hari kerja sejak a) KTUN diterima atau diumumkan dan b) sejak upaya administratif telah diselesaikan. Tidak kalah penting, khususnya bagi Penggugat, dimohonkan juga beberapa hal terkait

putusan sela, pemeriksaan acara cepat, dan penundaan dalam rumusan gugatan PTUN. Penjabaran mengenai struktur gugatan TUN akan dijelaskan pada bagian berikut.

B. FORMAT GUGATAN PTUN

Dalam praktiknya, akan ditemukan berbagai format gugatan PTUN yang digunakan oleh Penggugat dikarenakan peraturan perundang-undangan tidak mengatur mengenai hal tersebut. Meski demikian, unsur-unsur yang diwajibkan dalam UU Peratun, UU AP, Peraturan Mahkamah Agung, termasuk Surat Edaran Mahkamah Agung perlu dicantumkan dalam gugatan. Bila dibandingkan dengan gugatan perdata, gugatan TUN memiliki kekhususan tersendiri, utamanya penjelasan mengenai aspek formil gugatan. Sebelum menjelaskan alasan gugatan dalam pokok perkara, gugatan TUN perlu menguraikan keabsahan gugatan, antara lain a) Objek Gugatan, b) Kewenangan PTUN, c) Tenggang Waktu dan Upaya Administratif, serta d) Kedudukan Hukum Penggugat (*Legal Standing*).

Di samping itu, mengingat gugatan TUN dalam konteks pengujian Keputusan Upah Minimum yang sifatnya sekali selesai dan berlaku hanya setahun (*eenmalig*), maka perlu upayakan tambahan permohonan dalam gugatan berupa putusan sela dan pemeriksaan sengketa dengan acara cepat, termasuk penundaan.

Adapun format gugatan dimaksud terdiri dari poin-poin sebagai berikut:

- a. Pembuka:
 - 1) Tempat dan tanggal;
 - 2) Tujuan Gugatan (Ketua PTUN);
 - 3) Perihal;
 - 4) Dengan hormat;
- b. Identitas Para Pihak
 - 1) Kami yang bertanda tangan di bawah ini;
 - 2) Perkumpulan ABC, beralamat di ... dalam hal ini diwakili oleh ..., Warga Negara Indonesia, selaku Ketua dan Sekretaris, berdasarkan Akta ... Tanggal ... Bulan ... Tahun ..., Nomor ..., yang dibuat di hadapan ... Notaris di ..., berdasarkan Pasal ... dan telah mendapatkan persetujuan dari Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, sebagaimana tersebut dalam Surat Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: ..., Tanggal ... Bulan ... Tahun ...;
Catatan: apabila AD/ART badan hukum telah mengalami beberapa perubahan, maka perubahan terakhir dari AD/ART tersebut beserta dengan SK Kemenkumhamnya juga harus disebutkan, termasuk juga Akta yang berisi pengangkatan pengurus badan hukum yang terakhir.
 - 3) Berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor ... tanggal ...;
 - 4) Dalam hal ini memberikan kuasa, baik sendiri-sendiri atau bersama-sama kepada;
 - 5) Nama para kuasa hukum dan domisili kantor kuasa hukum ..., untuk selanjutnya disebut sebagai Penggugat;
 - 6) Dengan ini mengajukan gugatan terhadap Gubernur ..., yang beralamat di ..., untuk selanjutnya disebut sebagai Tergugat.

- c. Objek Gugatan
- 1) Objek Gugatan berupa Surat Keputusan Nomor ... tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi yang diterbitkan Gubernur XX ... Tahun 2023 tanggal ...;
 - 2) Penjelasan mengenai Objek Gugatan yang bersifat:
 - Konkret-Individual (contoh: keputusan izin mendirikan bangunan, dsb).
 - Abstrak-Individual (contoh: keputusan tentang syarat-syarat pemberian perizinan, dsb).
 - **Konkret-Umum (contoh: keputusan tentang penetapan upah minimum regional, dsb).**
 - 3) KTUN dan/atau Tindakan yang bersifat Final dalam arti luas yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang sudah menimbulkan akibat hukum meskipun masih memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain (contoh: perizinan tentang fasilitas penanaman modal oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Izin Lingkungan, dsb).
 - 4) KTUN dan/atau Tindakan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum (contoh: LHP Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dsb).
- d. Kewenangan PTUN
- Bahwa PTUN berwenang memeriksa sengketa TUN berdasarkan:
- 1) UU Peratun;
 - 2) UU AP;
 - 3) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Administrasi Pemerintahan ("**Perma 6/2018**");
 - 4) Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rumusan Hasil Rapat Pleno Tahun 2019 ("**SEMA 2/2019**") dan
 - 5) Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan ("**SEMA 5/2021**").
- e. Tenggang Waktu dan Upaya Administratif
- 1) Objek Gugatan diterbitkan pada tanggal ...;
 - 2) Telah mengajukan keberatan administratif pada ...;
 - 3) Telah mengajukan banding administratif pada ...;
 - 4) Perbandingan batas waktu daluwarsa dengan tanggal pengajuan gugatan;
 - Dalam hal keberatan administratif diajukan dalam tenggang waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak Objek Gugatan diterbitkan, maka paling lama gugatan diajukan 90 (sembilan puluh) hari kerja dihitung sejak diterimanya hasil upaya administratif (*vide* Pasal 5 ayat 1 Perma 6/2018);
 - Dalam hal keberatan administratif diajukan melampaui tenggang waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja, maka paling lama gugatan diajukan 90 (sembilan puluh) hari kerja dihitung sejak diterbitkannya Objek Gugatan (*vide* SEMA 5/2021).
- f. Kepentingan hukum Penggugat (*Legal Standing*)
- 1) Profil dan penjabaran identitas Penggugat;
 - 2) Alas hak atau hubungan hukum antara Penggugat dengan kepentingan yang dirugikan;
 - 3) Akibat hukum yang merugikan akibat penerbitan Objek Gugatan terhadap hak Penggugat.

- g. Pokok Perkara
- 1) Kronologi Peristiwa;
 - 2) *Das sollen* (PUU dan AUPB: wewenang, prosedur, substansi);
 - 3) *Das sein* (Fakta yang terjadi);
 - 4) Analisa dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, serta bukti-bukti, antara lain:
 - Peraturan perundang-undangan;
 - Yurisprudensi;
 - Buku;
 - Jurnal Akademik;
 - Bukti-bukti yang terkait dengan perkara: a. Surat atau tulisan; b. Keterangan ahli; c. Keterangan saksi; d. Pengakuan; e. Pengetahuan hakim; dan f. Bukti elektronik.
 - Termasuk di dalamnya, dalil mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (“**Perppu Cipta Kerja**”) sebagai berikut:
 - Perppu Cipta Kerja tidak berlaku surut, sehingga tidak dapat dijadikan dasar untuk melegitimasi Objek Gugatan yang mengacu pada Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 18 Tahun 2022 tentang Penetapan Upah Minimum yang sedari awal bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan.
 - Pengundangan Perppu Cipta Kerja justru merupakan bentuk ketidakpastian hukum, sehingga semakin menguatkan argumentasi bahwa penerbitan Objek Gugatan melanggar AUPB berupa kepastian hukum. Tergugat seharusnya menggunakan pendekatan kepastian hukum yang berkeadilan dalam menerbitkan Objek Gugatan, bukan hanya sekedar mengikuti kebijakan pemerintah pusat yang tidak jelas. Hal ini karena Gubernur memegang kewenangan otonomi daerah, di mana KTUN yang diterbitkan bukanlah KTUN terikat, melainkan KTUN bebas.
- h. Permohonan Penundaan dalam Putusan Sela
- Permohonan penundaan dalam putusan sela (dalam provisi) sejatinya tidak diatur dalam UU Peratun. Walaupun begitu, berdasarkan praktik peradilan yang berkembang, khususnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (**MK**) Nomor 70-PS/PUU-XX/2022 terkait Pemberhentian Jaksa yang Berusia 60 (Enam Puluh) Tahun atau Lebih, MK menjatuhkan penundaan dalam putusan sela sebab akan timbul kerugian yang lebih besar bagi pemohon bila ketentuan yang sedang diujikan, tetap berlaku. Bercermin dari putusan tersebut, dengan mendorong penerapan hukum yang progresif, permohonan provisi dalam Gugatan TUN layak untuk diajukan. Berdasarkan hal tersebut, dalil yang dapat diajukan, antara lain:
- 1) Pentingnya putusan sela atas Objek Gugatan berupa Keputusan UMP dan UMK yang menimbulkan ketidakpastian di dunia usaha; dan/atau
 - 2) Sifat Keputusan UMP dan UMK ialah keputusan yang sekali selesai dan berlaku setahun (*einmalig*), sehingga apabila tidak dilakukan tindakan penghentian sementara, kerugian yang dialami Penggugat akan terus bermunculan.
- i. Permohonan Pemeriksaan dengan Acara Cepat

- 1) Uraian mengenai begitu mendesaknya sengketa mengenai UMP dan UMK untuk segera diputuskan karena bersifat sekali selesai dan berlaku setahun (*einmalig*);
 - 2) Uraian mengenai Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017, halaman 25 angka 2 huruf b yang menyatakan Sengketa tata usaha negara terhadap UMR tersebut sedapat mungkin diselesaikan dalam waktu yang dipercepat (*court calendar*), agar ada kepastian hukum bagi pihak-pihak bersengketa mengingat keputusan UMR hanya berlaku satu tahun dan bersifat *einmalig* (berlaku sekali selesai).
 - 3) Penting diperhatikan, Permohonan Acara Cepat paling lama diputus 14 (empat belas) hari sejak permohonan tersebut disampaikan. Dalam hal dikabulkan, Ketua PTUN menunjuk hakim tunggal untuk memeriksa perkara dimaksud.
- j. Penundaan keberlakuan KTUN
- 1) Keadaan yang sangat mendesak mengakibatkan kerugian bagi penggugat;
 - 2) Tidak ada kepentingan umum (pembangunan);
 - 3) Berpotensi menimbulkan kerugian negara;
 - 4) Berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan;
 - 5) Berpotensi menimbulkan konflik sosial.
- k. Petitum
- 1) Mengabulkan permohonan putusan sela (dalam provisi);
 - 2) Mengabulkan permohonan pemeriksaan dengan Acara Cepat (dalam permohonan pemeriksaan acara cepat);
 - 3) Menunda keberlakuan Objek Gugatan (dalam penundaan);
 - 4) Mengabulkan gugatan penggugat;
 - 5) Menyatakan batal atau tidak sah Objek Gugatan (tuliskan lengkap);
 - 6) Perintah mencabut Objek Gugatan (tuliskan lengkap);
 - 7) Perintah Penerbitan KTUN baru (jika ada);
 - 8) Perintah mengganti kerugian (jika ada);
 - 9) Menghukum membayar biaya perkara;
 - 10) *ex aequo et bono*.

C. OUTLINE GUGATAN



[Tempat], [Tanggal, Bulan, Tahun]

Kepada Yth.
Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara [Tempat],
Alamat Pengadilan

Perihal : Gugatan

Dengan hormat,

Kami yang bertanda tangan di bawah ini:

I. IDENTITAS WARGA MASYARAKAT/PEMBERI KUASA

PERKUMPULAN X, dalam hal ini diwakili oleh [...] selaku Ketua Umum dan [...] selaku Sekretaris sebagaimana Pasal [...] Anggaran Dasar (Akta Pendirian) Nomor [...] tanggal [...], dibuat di hadapan Notaris [...] dan disahkan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor [...] tanggal [...], berkedudukan di [...].

untuk selanjutnya secara bersama-sama disebut sebagai Penggugat

Penggugat dalam hal ini memilih domisili hukum di Kantor Kuasanya di bawah dan memberikan kuasa baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama kepada:

1. Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.	8. Muhammad Rizki Ramadhan, S.H.
2. Dra. Wigati Ningsih, S.H., LL.M.	9. Tareq Muhammad Aziz Elven, S.H.
3. Zamrony, S.H., M.Kn., CRA., CTL.	10. Caisa Aamuliadiga, S.H., M.H.
4. Hanimuddin, S.H.	11. Musthakim Alghosyaly, S.H.
5. Muhamad Raziv Barokah, S.H., M.H.	12. Anjas Rinaldi Siregar, S.H.*
6. Muhtadin, S.H.	13. Alif Fachrul Rachman, S.H.*
7. Wafdah Zikra Yuniarsyah, S.H., M.H.	

Kesemuanya Warga Negara Indonesia, pekerjaan advokat, konsultan hukum, dan advokat magang* pada kantor Indrayana Centre for Government, Constitution, and Society (INTEGRITY) Law Firm, beralamat di Citylofts Sudirman, Lantai 8, Suite 825, Jl. K.H. Mas Mansyur 121, Jakarta Pusat, 10220, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal [...].

Dengan ini Penggugat mengajukan Gugatan Keputusan Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut "Gugatan" terhadap:

Gubernur X, berkedudukan di [...].
Untuk selanjutnya disebut sebagai Tergugat



Adapun uraian lengkap Gugatan ini disampaikan sebagai berikut:

II. OBJEK GUGATAN

1. Bahwa Keputusan Tata Usaha Negara ("KTUN") yang menjadi Objek Gugatan adalah [...] tanggal [...] ("Objek Gugatan").

III. KEWENANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

2. Bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara ("PTUN") berwenang menerima, memeriksa, dan memutus gugatan sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 9 UU PTUN *juncto* SEMA 4/2016 terhadap Objek Gugatan yang telah memenuhi kualifikasi/syarat KTUN berdasarkan hukum yang berlaku.

3. Bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun), KTUN didefinisikan sebagai berikut: [...].

4. Bahwa berdasarkan penjelasan di atas, maka Objek Gugatan termasuk KTUN dan merupakan wewenang dari PTUN untuk mengadilinya.

5. Bahwa berdasarkan argumentasi di atas, maka jelas PTUN berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara *a quo* yang diajukan oleh Penggugat.

IV. TENGGANG WAKTU DAN UPAYA ADMINISTRATIF

6. Bahwa Pasal 55 UU PTUN, telah membatasi waktu pengajuan gugatan yang tidak boleh melebihi waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak diterimanya atau diumumkan Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
7. Bahwa kemudian, setelah lahirnya UU AP yang mengatur tentang upaya administratif terhadap keberlakuan KTUN dan terhadap itu pula lahir Perma 6/2018 yang mengatur **tenggang waktu pengajuan gugatan di Pengadilan dihitung 90 (sembilan puluh) hari kerja sejak keputusan atas upaya administratif diterima** oleh Warga Masyarakat atau diumumkan oleh Badan dan/atau Pejabat Administrasi pemerintahan yang menangani penyelesaian upaya administratif.
8. Bahwa terkait adanya keterlambatan Penggugat dalam mengajukan Keberatan Administrasi pada tanggal [...], ([...]) hari kerja sejak Objek Gugatan diterbitkan), hal itu pada dasarnya tidak menggugurkan hak Penggugat untuk mengajukan gugatan, sepanjang Gugatan masih diajukan dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari kerja sejak Objek Gugatan diterbitkan sebagaimana ketentuan Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan ("SEMA 5/2021").
9. Bahwa sebagaimana diketahui, Objek Gugatan diterbitkan oleh Tergugat pada tanggal [...], dimana 90 (sembilan puluh) hari kerja kemudian jatuh pada tanggal [...]. Mengingat gugatan ini diajukan pada tanggal [...], maka demi hukum pengajuan Gugatan masih dalam tenggang waktu yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

V. KEDUDUKAN HUKUM PENGGUGAT

10. Bahwa Pasal 53 ayat (1) UU PTUN menyatakan sebagai berikut: [...]
11. Bahwa kualifikasi Penggugat dalam perkara *a quo* merupakan [...] yang menganggap hak dan kepentingan hukumnya dirugikan oleh penerbitan Objek Gugatan. Karena telah secara nyata merugikan hak dan kepentingan hukum Penggugat dalam melaksanakan [...].
12. Bahwa Penggugat merupakan [...] yang memiliki tugas untuk [...]
13. Bahwa lebih jelas, hubungan hukum antara Penggugat dengan Objek Gugatan serta kerugiannya adalah sebagai berikut: [...]
14. Bahwa penting untuk kami tekankan sekali lagi, bahwa Penggugat merupakan perkumpulan pengusaha yang membuka lapangan kerja serta mempekerjakan ribuan pekerja. Dengan demikian, ketika adanya penetapan Upah Minimum Provinsi (UMP) dan/atau Upah Minimum Kabupaten (UMK), maka hal itu telah [Uraikan secara lebih lengkap]
15. Bahwa berdasarkan dalil tersebut di atas, maka sangat jelas dan nyata bahwa Penggugat telah memenuhi prinsip *poen de interest poen de action* sebagai pihak yang memiliki kepentingan hukum yang dirugikan.

VI. ALASAN GUGATAN**E.1. KRONOLOGI DAN FAKTA-FAKTA HUKUM**

16. [Tanggal, Bulan, Tahun]
Bahwa pada tanggal [...] jelaskan secara rinci kronologi dan fakta-fakta hukum yang berkaitan dengan Objek Gugatan

E.2. OBJEK GUGATAN TIDAK MEMENUHI MELANGGAR KETENTUAN PERUNDANG-UNDANGAN

17. Bahwa Objek Gugatan diterbitkan dengan menyalahi ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan) dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan (PP Pengupahan) sebab: [...]
18. Bahwa dalam praktik peradilan TUN, KTUN yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dinyatakan batal dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sebagaimana Putusan Mahkamah Agung Nomor [...].
19. Bahwa berdasarkan penjelasan di atas, maka Objek Gugatan yang melanggar peraturan perundang-undangan layak untuk dinyatakan batal demi hukum.

VII. DALAM PROVISI

20. Bahwa mengingat sifat Objek Gugatan yang merupakan Keputusan UMP dan/atau UMK ialah keputusan yang sekali selesai dan berlaku setahun (*einmalig*), sehingga apabila tidak dilakukan tindakan penghentian sementara, kerugian yang dialami Penggugat akan terus bermunculan;
21. Bahwa kendati tidak diatur dalam peraturan perundangan, Majelis Hakim Yang Mulia dapat melakukan terobosan hukum dengan dasar menggali nilai-nilai yang berkembang dan kebutuhan hukum di tengah-tengah masyarakat.
22. Bahwa praktik peradilan yang mengabulkan permohonan provisi dan menjatuhkan putusan sela sebab adanya kepentingan Penggugat/Pemohon yang mendesak dapat dicermati dalam Putusan MK Nomor 70-PS/PUU-XX/2022 terkait Pemberhentian Jaksa yang Berusia 60 (Enam Puluh) Tahun atau Lebih, Mahkamah menjatuhkan putusan sela sebab akan timbul kerugian yang lebih besar bagi pemohon bila ketentuan yang sedang diujikan, tetap berlaku.
23. Bahwa berdasarkan penjelasan di atas, permohonan provisi ini layak dan patut untuk dikabulkan.

VIII. DALAM PEMERIKSAAN ACARA CEPAT

24. Bahwa kembali menegaskan sifat Objek Gugatan yang merupakan Keputusan UMP dan/atau UMK ialah keputusan yang sekali selesai dan berlaku setahun (*einmalig*), maka dibutuhkan pemeriksaan perkara dengan acara cepat.
25. Bahwa berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017, halaman 25 angka 2 huruf b yang menyatakan Sengketa tata usaha negara terhadap UMR tersebut sedapat mungkin diselesaikan dalam waktu yang dipercepat (*court calendar*), agar ada kepastian hukum bagi pihak-pihak bersengketa mengingat keputusan UMR hanya berlaku satu tahun dan bersifat *einmalig* (berlaku sekali selesai).
26. Bahwa berdasarkan penjelasan di atas, permohonan pemeriksaan acara cepat ini layak dan patut untuk dikabulkan.

IX. DALAM PENUNDAAN

27. Bahwa sesuai dengan UU PTUN dan UU AP, diatur bahwa Permohonan Penundaan atas berlakunya Objek Gugatan dapat dikabulkan jika (i) terdapat keadaan yang sangat mendesak sehingga andai kata KTUN tersebut tetap diberlakukan, maka itu akan sangat merugikan Penggugat. (ii) terdapat kerusakan lingkungan hidup, dan (iii) terdapat konflik sosial.
28. Bahwa akibat penerbitan Objek Gugatan, telah terjadi kerugian besar yang tidak hanya berdampak bagi Penggugat, tetapi masyarakat secara luas karena ketidakpastian kebijakan pengupahan. Hal ini terbukti berdasarkan [1].
29. Bahwa berdasarkan penjelasan di atas, permohonan penundaan pelaksanaan Objek Gugatan layak dan patut untuk dikabulkan hingga mendapatkan keputusan berkekuatan hukum tetap.

X. PETITUM

Berdasarkan argumentasi-argumentasi yang telah Penggugat kemukakan di atas, kami mohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim berkenan untuk memeriksa, mengadili dan memutus Gugatan *a quo* dengan amar putusan sebagai berikut:

DALAM PROVISI

1. Mengabulkan permohonan putusan sela yang diajukan Penggugat.
2. Mewajibkan Tergugat untuk menunda pelaksanaan Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor: [...] tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi Tahun 2023 tanggal 28 November 2022 sampai perkara ini diputuskan.

DALAM PEMERIKSAAN ACARA CEPAT

1. Mengabulkan permohonan pemeriksaan dengan acara cepat yang diajukan Penggugat.

DALAM PENUNDAAN

1. Mengabulkan Permohonan Penundaan yang diajukan Penggugat;
2. Mewajibkan Tergugat untuk menunda pelaksanaan Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor: [...] tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi Tahun 2023 tanggal 28 November 2022 sampai putusan berkekuatan hukum tetap.

DALAM POKOK PERKARA

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor: [...] tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi Tahun 2023 tanggal 28 November 2022;
3. Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor: [...] tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi Tahun 2023 tanggal 28 November 2022;
4. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini.

Atau apabila Yang Mulia Majelis Hakim memiliki pendapat lain, kami mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Demikian gugatan ini kami sampaikan. Atas perhatian dan kebijaksanaannya, kami ucapkan terima kasih.

Salam integritas,
Kuasa Hukum Penggugat,
INTEGRITY Law Firm

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.

Zamrony, S.H., M.Kn., CRA., CTL.

Dra. Wigati Ningsih, S.H., LL.M.

Harimuddin, S.H.

Muhamad Raziv Barokah, S.H., M.H.

Muhtadin, S.H.

III. PENYUSUNAN REPLIK

A. PENDAHULUAN

Replik adalah tanggapan Penggugat atas eksepsi dan jawaban yang diajukan Tergugat. Hal ini berarti, replik merupakan kesempatan bagi Penggugat untuk membantah dalil-dalil yang dianggap keliru dalam eksepsi dan jawaban dari Tergugat. Karena itu, replik berfungsi sebagai sarana meng-*counter* argumentasi Tergugat, baik dari sisi formil ataupun materiil. Bantahan dalam replik wajib konsisten dengan gugatan dan bahkan perlu menguatkan argumentasi gugatan.

Menurut Pasal 75 ayat (1) UU Peratun, Penggugat dapat mengubah alasan yang mendasari gugatan hanya sampai dengan replik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan tergugat, dan hal tersebut harus saksikan oleh Hakim. Maksud tidak merugikan kepentingan tergugat ialah perubahan gugatan diperkenankan hanya **dalam arti menambah alasan** yang menjadi dasar gugatan sampai dengan tingkat replik. Penggugat **tidak boleh menambah tuntutan** yang akan merugikan tergugat di dalam pembelaannya. Kesempatan yang sama diberikan kepada Tergugat, perubahan alasan hanya diperkenankan hingga tahapan duplik. Dengan demikian, UU Peratun membolehkan perubahan dalam hal penambahan sepanjang penambahan itu terletak pada alasan gugatan, bukan penambahan tuntutan.

Sebagai catatan, Replik tidak berfungsi untuk mengulangi (*repetitive*) dalil-dalil gugatan semata, melainkan membantah argumentasi Tergugat dalam eksepsi dan jawaban. Selain itu, pengajuan replik maupun duplik sepenuhnya merupakan hak dari Penggugat dan Tergugat. Apabila para pihak yang bersangkutan tidak menggunakan haknya maka Majelis tidak boleh terpaksa untuk menunggu para pihak menggunakan haknya tersebut atau dengan kata lain proses persidangan harus dipastikan terus berjalan, dan proses persidangan tidak boleh disandera oleh sikap-sikap para pihak yang bersengketa.⁴¹ Untuk diketahui, penyusunan isi replik sangat bergantung terhadap dalil eksepsi dan jawaban Tergugat, sehingga terdapat berbagai kemungkinan dalil bantahan yang dituangkan dalam replik. Meski begitu, berdasarkan praktik jawab-jinawab, dalil-dalil yang kerap digunakan dalam replik antara lain, tertuang pada format replik di bawah ini.

Adapun format replik dimaksud terdiri dari poin-poin sebagai berikut:

a. Pembuka:

- 1) Tempat dan tanggal;
- 2) Tujuan Gugatan (Ketua PTUN);
- 3) Perihal;
- 4) Dengan hormat;
- 5) Sehubungan dengan Jawaban Tergugat dalam perkara Nomor: ... yang disampaikan pada tanggal ..., perkenankanlah kami, ... selaku kuasa hukum Penggugat berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal ..., dengan ini mengajukan Replik sebagai berikut: ...
- 6) Pengantar Replik berupa Penggugat menolak seluruh dalil-dalil Eksepsi maupun Jawaban (Pokok Perkara) yang diajukan oleh Tergugat, kecuali yang secara tegas dan tertulis diakui kebenarannya oleh Para Penggugat.

⁴¹ Enrico Simanjuntak, *Op.Cit.*, hlm. 236.

- b. Dalam Eksepsi
 - 1) Menegaskan Penggugat memiliki kepentingan hukum dan membantah Tergugat yang menyatakan Penggugat tidak memiliki kepentingan hukum;
 - 2) Objek Gugatan merupakan KTUN yang menjadi kompetensi absolut PTUN dan membantah Tergugat yang menyatakan Objek Gugatan bukanlah kompetensi PTUN;
 - 3) Gugatan tidak *error in objecto*; dan
 - 4) Dalil bantahan eksepsi lainnya.
- c. Dalam Pokok Perkara
 - 1) Penggugat tidak sependapat dengan Jawaban Tergugat pada angka ... sampai dengan angka ... yang pada pokoknya menyatakan ...
 - 2) Setelah mengikat rentetan dalil sejenis yang ingin dibantah, barulah dituangkan bantahan tersebut pada poin atau paragraf berikutnya. Teknik ini akan mempermudah Penggugat dalam membantah seluruh Jawaban Tergugat, serta juga memudahkan hakim untuk membaca replik dan melihat dalil mana saja yang dibantah.
 - 3) Tentunya, replik yang baik adalah replik yang membantah seluruh Jawaban Tergugat, tidak boleh ada 1 (satu) pun dalil yang terlewat untuk dibantah. Maka dari itu, strategi untuk menginventarisir dalil sejenis, mengikatnya dalam 1 (satu) poin, kemudian dibantah secara sekaligus, menjadi penting untuk dilakukan.
 - 4) Bantahan dapat dilakukan dengan beberapa sumber dalil, yakni:
 - fakta yang sebenarnya (dokumen surat, saksi, bukti, dsb);
 - ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - pendapat ahli, literatur, yurisprudensi, perbandingan fakta dengan peristiwa sejenis, dan lain sebagainya.
- d. Penundaan KTUN

Penegasan bahwa KTUN menimbulkan:

 - 1) Keadaan yang sangat mendesak mengakibatkan kerugian bagi penggugat;
 - 2) Berpotensi menimbulkan kerugian negara;
 - 3) Berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan;
 - 4) Berpotensi menimbulkan konflik sosial.
- e. Petitum
 - 1) Menunda keberlakuan Objek Gugatan (dalam penundaan);
 - 2) Mengabulkan gugatan penggugat;
 - 3) Menyatakan batal atau tidak sah Objek Gugatan (tuliskan lengkap);
 - 4) Perintah mencabut Objek Gugatan (tuliskan lengkap);
 - 5) Perintah Penerbitan KTUN baru (jika ada);
 - 6) Perintah mengganti kerugian (jika ada);
 - 7) Menghukum membayar biaya perkara;
 - 8) *ex aequo et bono*.

Catatan: Permohonan Pemeriksaan Acara Cepat diputuskan oleh Ketua PTUN paling lambat 14 (empat belas) hari sejak permohonan diterima (dalam gugatan). Sehingga menurut logika yang wajar, Tergugat tidak memiliki cukup waktu mengajukan Jawaban atas Permohonan Pemeriksaan Acara Cepat.

B. OUTLINE REPLIK



Jakarta, [...] 2023

Kepada Yth. Majelis Hakim Pemeriksa Perkara Nomor: [...]

Jl. A. Sentra Primer Baru Timur, Pulo Gebang, Jakarta Timur 13950

Perihal: **Replik terhadap Jawaban Tergugat**

Dengan Hormat,

Sehubungan dengan Jawaban Tergugat dalam perkara Nomor: [...] yang disampaikan pada tanggal [...], perkenankanlah kami, Indrayana Centre for Government, Constitution, and Society (INTEGRITY) Law Firm selaku kuasa hukum Penggugat berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal [...], dengan ini mengajukan Replik sebagai berikut:

Penggugat menolak seluruh dalil-dalil Eksepsi maupun Jawaban (Pokok Perkara) yang diajukan oleh Tergugat, kecuali yang secara tegas dan tertulis diakui kebenarannya oleh Penggugat.

I. DALAM EKSEPSI

A. PENGGUGAT MEMILIKI KEPENTINGAN HUKUM SEHINGGA GUGATAN A QUO PATUT DITERIMA

1. Bahwa Penggugat dengan tegas menolak dalil-dalil dalam Jawaban Tergugat pada halaman [...] angka [...] mengenai eksepsi kedudukan hukum Penggugat, karena dalil tersebut sangat lemah dan tidak berdasar.
2. Bahwa faktanya, Penggugat memiliki kedudukan hukum yang sangat jelas berdasarkan [...]
3. Bahwa justru dengan terbitnya Objek Gugatan, Penggugat mengalami kesulitan untuk melaksanakan kewajiban pengupahan lantaran dasar hukum yang digunakan dalam Objek Gugatan bertentangan antara 1 dengan yang lainnya.
4. Bahwa dengan dalil Tergugat di atas, maka semakin menguatkan fakta kerugian yang dialami Penggugat karena [...]
5. Berdasarkan seluruh dalil-dalil dan argumentasi di atas, kami Penggugat memohon kepada Yang Mulia untuk menyatakan bahwa Penggugat memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan *a quo*.

B. PTUN BERWENANG MENERIMA, MEMERIKSA, DAN MEMUTUS PERKARA A QUO

6. Bahwa Penggugat dengan tegas menolak dalil-dalil dalam Jawaban Tergugat pada halaman [...] angka [...] mengenai eksepsi kompetensi PTUN, karena dalil tersebut sangat lemah dan tidak berdasar.
7. Bahwa Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) telah memperluas kaidah dalam Pasal 1 angka 9 UU Peratun yang selengkapya berbunyi [...]
8. Bahwa lagi pula, Penggugat telah mengajukan upaya administratif tanggal [...] kepada Gubernur X namun tidak kunjung mendapat tanggapan yang serius dan Objek Gugatan tetap diberlakukan.
9. Berdasarkan seluruh dalil-dalil dan argumentasi di atas, maka PTUN berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan perkara *a quo*.

C. GUGATAN PENGUGAT TIDAK *ERROR IN OBJECTO*

10. Bahwa Penggugat dengan tegas menolak dalil-dalil dalam Jawaban Tergugat pada halaman [...] angka [...] mengenai eksepsi *error in objecto*, karena dalil tersebut sangat lemah dan tidak berdasar.
11. Bahwa jelas menurut Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017, telah mengkategorikan Keputusan mengenai Upah Minimum termasuk dalam Objek Gugatan yang bersifat konkret-umum.
12. Berdasarkan seluruh dalil-dalil dan argumentasi di atas, maka Objek Gugatan adalah KTUN yang menjadi objek sengketa di PTUN.

II. DALAM POKOK PERKARA**A. KRONOLOGIS YANG DISAMPAIKAN TERGUGAT TIDAK RELEVAN DENGAN OBJEK GUGATAN, TIDAK LENGKAP, SERTA MENYEMBUNYIKAN BAGIAN DASAR HUKUM YANG MELEMAHKAN OBJEK GUGATAN (*CHERRY PICKING*)**

13. Bahwa Penggugat dengan tegas menolak dalil-dalil dalam Jawaban Tergugat pada halaman [...] angka [...] mengenai kronologi terbitnya Objek Gugatan karena tidak berdasarkan fakta yang sebenarnya.
14. Bahwa Tergugat jelas menyembunyikan fakta-fakta berupa Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor [...] yang seharusnya menjadi dasar penetapan Upah Minimum.
15. Bahwa telah sangat nyata terlihat, Tergugat seolah-olah bertindak tidak mengetahui Surat Edaran tersebut sehingga kronologi yang diterangkan Tergugat tidak patut dipertimbangkan.

B. OBJEK GUGATAN JELAS BERTENTANGAN DENGAN PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN

16. Bahwa Penggugat dengan tegas menolak dalil-dalil dalam Jawaban Tergugat pada halaman [...] angka [...] mengenai kronologi terbitnya Objek Gugatan karena jelas bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan.
17. Bahwa Objek Gugatan diterbitkan dengan menyalahi ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan) dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan (PP Pengupahan) sebab: [...]
18. Bahwa Tergugat sama sekali tidak membantah rumusan formula dalam PP Pengupahan yang Penggugat dalilkan. Dengan demikian, secara diam-diam Tergugat telah mengakui kebenaran fakta hukum tersebut, namun tetap memberlakukan Permenaker 18/2022 ke dalam Objek Gugatan;
19. Bahwa berdasarkan penjelasan di atas, maka Objek Gugatan yang melanggar peraturan perundang-undangan layak untuk dinyatakan batal demi hukum.

III. DALAM PENUNDAAN

20. Bahwa Penggugat dengan tegas menolak dalil-dalil dalam Jawaban Tergugat pada halaman [...] angka [...] mengenai penolakan penundaan Objek Gugatan karena jelas telah menimbulkan kerugian yang mendasar dan segera harus dihentikan pelaksanaannya.
21. Bahwa faktanya, Tergugat tidak bisa membantah ketidakpastian hukum akibat penerbitan Objek Gugatan yang telah terjadi dan menimpa dunia usaha. Hal ini didasarkan pada [...]
22. Bahwa berdasarkan penjelasan di atas, maka penundaan atas pelaksanaan Objek Gugatan patut untuk dikabulkan oleh Majelis Hakim.

IV. PETITUM

Berdasarkan argumentasi-argumentasi yang telah Penggugat kemukakan di atas, kami mohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim berkenan untuk memeriksa, mengadili dan memutus Gugatan *a quo* dengan amar putusan sebagai berikut:

DALAM PENUNDAAN

1. Mengabulkan Permohonan Penundaan yang diajukan Penggugat;
2. Mewajibkan Tergugat untuk menunda pelaksanaan Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor: [...] tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi Tahun 2023 tanggal 28 November 2022 sampai putusan berkekuatan hukum tetap.

DALAM POKOK PERKARA

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor: [...] tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi Tahun 2023 tanggal 28 November 2022;
3. Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor: [...] tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi Tahun 2023 tanggal 28 November 2022;
4. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini.

Atau apabila Yang Mulia Majelis Hakim memiliki pendapat lain, kami mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Demikian Replik terhadap Jawaban Tergugat ini Penggugat sampaikan. Atas perhatian dan kerja samanya, Penggugat ucapkan terima kasih.

Salam Integritas,
Kuasa Hukum Penggugat,
INTEGRITY Law Firm

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.

Zamrony, S.H., M.Kn., CRA., CTL.

Dra. Wigati Ningsih, S.H., LL.M.

Harimuddin, S.H.

Muhamad Raziv Barokah, S.H., M.H.

Muhtadin, S.H.

IV. STUDI KASUS GUGATAN TUN ATAS UMP DKI JAKARTA DAN UMP JAWA BARAT

A. LESSON LEARNED PERKARA NOMOR 11/G/2022/PTUN.JKT

Putusan 11/G/2022/PTUN.JKT berasal dari sengketa yang muncul akibat dikeluarkannya Keputusan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1517 Tahun 2021, tentang Upah Minimum Provinsi Tahun 2022 tanggal 16 Desember 2021 (**Objek Gugatan**). Sengketa diajukan oleh Dewan Pimpinan Provinsi Asosiasi Pengusaha Indonesia Daerah Khusus Ibukota Jakarta (**DPP APINDO DKI Jakarta**) sebagai Penggugat dan Gubernur DKI Jakarta sebagai Tergugat. Di samping itu, terdapat 9 (sembilan) Tergugat Intervensi II yang terdiri dari berbagai serikat pekerja di lingkungan Provinsi DKI Jakarta.

Singkat kisah, Penggugat berhasil membuktikan dalam surat gugatan bahwa ia memiliki kepentingan hukum yang didasarkan pada sejumlah dokumen, antara lain Anggaran Dasar, Keputusan Menkumham, dan Surat Keputusan Dewan Pimpinan Nasional Asosiasi Pengusaha Indonesia Nomor: 419/DPN/1.1/2B/X/17 tanggal 19 Oktober 2017 tentang Pengukuhan Struktur, Komposisi dan Personalial Dewan Pimpinan Provinsi APINDO DKI Jakarta Masa Bakti Tahun 2017-2022. Selain *legal standing*, Penggugat berhasil membuktikan aspek formil gugatannya yang lain, berupa Objek Gugatan adalah a) KTUN yang dapat diuji di PTUN Jakarta, b) PTUN Jakarta berwenang menerima, memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan perkara, dan c) gugatan diajukan dalam tenggang waktu.

Dalam pokok perkara sendiri, Penggugat berhasil membuktikan bahwa Gubernur DKI Jakarta sebagai Tergugat menyalahi **Prosedur** penerbitan Keputusan Penetapan UMP DKI Jakarta sebab bertentangan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan (**PP Pengupahan**) *juncto* Menteri Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengangkatan, Pemberhentian, dan Penggantian Anggota Dewan Pengupahan, dan Tata Kerja Dewan Pengupahan (**Permenaker 13/2021**). Pertentangan tersebut ialah:

- a. Objek Gugatan diterbitkan dengan cara:
 - i. Hanya melalui Rapat, tidak/ bukan melalui Sidang Pleno atau setidaknya melalui Sidang Dewan Pengupahan,
 - ii. Rapat tanggal 1 Desember 2021:
 - Hanya dihadiri 4 (empat) orang Unsur Pekerja dan;
 - Hanya dihadiri 2 (dua) orang Unsur Pengusaha yaitu Ketua Kadin dan Ketua Apindo DKI Jakarta.
 Sehingga Rapat pada tanggal 1 Desember 2021 hanya dihadiri total sebanyak 6 (enam) orang dari unsur Pekerja dan Pengusaha;
 - iii. Rapat tanggal 2 Desember 2021 secara zoom (online), hanya dihadiri 20 (dua) puluh orang dimana unsur Pekerja yang hadir ada 6 (enam) orang dan unsur Pengusaha yang hadir ada 2 (dua) orang dari total 30 (tiga puluh) orang Anggota Dewan Pengupahan Provinsi DKI Jakarta sebagaimana Keputusan Gubernur Nomor 838 Tahun 2019 tentang Keanggotaan Dewan Pengupahan Provinsi Periode 2019-2022;
 - iv. Tidak terdapat angka besaran upah yang diusulkan oleh masing-masing Unsur Dewan Pengupahan;
 - v. Tidak terdapat Berita Acara Sidang;
 - vi. Tidak terdapat Rekomendasi Dewan Pengupahan kepada Tergugat.

Padahal ketentuan pokok dalam PP Pengupahan dan Permenaker 13/2021 mengatur *penyesuaian nilai Upah Minimum Provinsi dilakukan oleh Dewan Pengupahan Provinsi melalui sidang pleno untuk direkomendasikan kepada Gubernur melalui dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan Provinsi*.

- b. Objek Gugatan ditetapkan melebihi tanggal 21 November tahun berjalan (2021) (*vide vide* Pasal 29 ayat (1) PP Pengupahan)
UMP ditetapkan dengan Keputusan Gubernur dan diumumkan paling lambat tanggal 21 November tahun berjalan, maka yang dijadikan acuan menghitung adalah tanggal ditetapkannya Keputusan bukan tanggal mulai berlakunya Keputusan. Dengan demikian dengan terbuktinya bahwa Objek Gugatan ditetapkan pada tanggal 16 Desember 2021, maka penerbitan Objek Gugatan melebihi batas waktu yang ditentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga Objek Gugatan cacat yuridis dalam prosedur penerbitannya.

Sangat disayangkan, walaupun gugatan Penggugat dikabulkan oleh Majelis Hakim, durasi penanganan perkara memakan waktu berbulan-bulan. Sejak diregistrasi tanggal 13 Januari 2022, perkara baru diputuskan tanggal 12 Juli 2022. Artinya, dengan merujuk sifat KTUN yang tetap berlaku meski sedang disengketakan, Objek Gugatan tetaplah harus dipedomani sebagai penetapan UMP DKI Jakarta. Apalagi jenis KTUN penetapan UMP hanya berlaku 1 (satu) tahun dan sekali selesai (*einmalig*).

Perkara tingkat I (PTUN Jakarta) diselesaikan kurang lebih 6 (enam) bulan mengingat pemeriksaan perkara menggunakan menggunakan Acara Biasa yang memang membutuhkan waktu lebih panjang dibanding pemeriksaan perkara dengan Acara Cepat. Lebih jauh, atas putusan *a quo* Para Tergugat mengajukan upaya Banding yang diregister pada tanggal 13 September 2022 dan diputus pada tanggal 15 November 2022. Dengan kata lain, selama 11 (sebelas) bulan pada tahun 2022, penetapan UMP di Provinsi DKI Jakarta tetap mengacu kepada Objek Gugatan (Keputusan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1517 Tahun 2021, tentang Upah Minimum Provinsi Tahun 2022 tanggal 16 Desember 2021), meski diujungnya Objek Gugatan tersebut dibatalkan.

Guna menghindari panjangnya pemeriksaan perkara tingkat I dan menghabiskan waktu kalender tahun 2023 dengan berdasarkan Penetapan UMP yang mempedomani Permenaker 18/2022, maka diperlukan upaya lebih untuk meyakinkan Ketua PTUN masing-masing provinsi bahwa pelaksanaan pemeriksaan sengketa TUN Upah Minimum patut dilakukan dengan pemeriksaan Acara Cepat dan dijatuhkan putusan sela untuk menghentikan keberlakuan UMP Tahun 2023 selama perkara diperiksa.

B. KASUS POSISI

Pada tanggal 11 November 2022, Menteri Ketenagakerjaan menerbitkan surat kepada seluruh Gubernur. Surat tersebut berupa Edaran Menteri Ketenagakerjaan RI Nomor B-M/360/HI.01.00/XI/2022 tentang Penyampaian Data Kondisi Ekonomi dan Ketenagakerjaan untuk Penetapan Upah Minimum Tahun 2023. Dalam edaran ini, Menteri menyatakan:

*“Sehubungan dengan pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 2021 (PP No. 36 Tahun 2021) tentang Pengupahan sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja diamanatkan bahwa Gubernur wajib menetapkan Upah Minimum Provinsi (UMP) paling lambat pada tanggal **21 November** dan dapat menetapkan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) dengan syarat tertentu selambat-lambatnya pada tanggal **30 November** setiap tahunnya. Apabila tanggal **21 November** untuk UMP dan **30 November** untuk UMK jatuh pada hari minggu, hari libur nasional, atau hari libur resmi, maka UMP atau UMK ditetapkan dan diumumkan oleh Gubernur 1 (satu) hari sebelum hari Minggu, hari libur nasional, atau hari libur resmi.”*

Kemudian, pada 16 November 2022, terbit Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 18 Tahun 2022 tentang Penetapan Upah Minimum Tahun 2023 (**Permenaker 18/2022**) yang pada pokoknya mengatur:

- a. Mengubah formula penetapan upah minimum yang telah diatur dalam PP 36/2021 dengan variabel pertumbuhan ekonomi atau inflasi, dengan formula yang menjumlah variabel inflasi dengan pertumbuhan ekonomi yang dikalikan dengan indeks tertentu. Selengkapnya, dalam Pasal 6 ayat (2) Permenaker 18/2022, disebutkan bahwa *“Penyesuaian nilai Upah Minimum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk tahun 2023 dihitung menggunakan formula penghitungan Upah Minimum dengan mempertimbangkan variabel pertumbuhan ekonomi, inflasi, dan indeks tertentu.”*
- b. Mengubah waktu penetapan upah minimum provinsi yang seharusnya dalam PP 36/2021 adalah 21 November menjadi 28 November, dan waktu penetapan upah minimum kabupaten/kota yang seharusnya dalam PP 36/2021 adalah 30 November menjadi 7 Desember.
- c. Membuat pengaturan tambahan yang bertentangan dengan filosofi upah minimum dengan mengatur kriteria baru bagi penerima upah minimum sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) dan (3) Permenaker 18/2022.

Selanjutnya, pada tanggal 28 November 2022, Gubernur DKI Jakarta dan Gubernur Jawa Barat mengeluarkan Surat Keputusan tentang penetapan Upah Minimum Provinsi untuk DKI Jakarta dan Jawa Barat Tahun 2023 yang mempedomani pengaturan-pengaturan Permenaker 18/2022 di atas. Teranyar, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (**Perppu Cipta Kerja**) tanggal 30 Desember 2022, yang di dalamnya juga mengatur bahwa formula penghitungan upah minimum mempertimbangkan variabel pertumbuhan ekonomi, inflasi, dan indeks tertentu (*vide* perubahan UU Ketenagakerjaan Pasal 88D ayat (2) dalam Perppu Cipta Kerja).

Dengan terbitnya Surat Keputusan ditambah Perppu Cipta Kerja, berbagai kesulitan dunia usaha muncul sebab telah terjadi perubahan kebijakan pengupahan yang sangat signifikan dalam rentang waktu yang begitu singkat. Atas dasar itu, Dewan Pengurus Provinsi APINDO DKI Jakarta dan Jawa Barat hendak menguji Surat Keputusan UMP tersebut ke PTUN.

MODUL IV: STRATEGI PEMBUKTIAN DAN KESIMPULAN



MODUL IV: STRATEGI PEMBUKTIAN DAN KESIMPULAN

I. STRATEGI PEMBUKTIAN

A. PENDAHULUAN

A.1. KEBENARAN MATERIIL DALAM PERSPEKTIF HUKUM PEMBUKTIAN PADA PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Hukum acara peradilan yang mengadili sengketa berkenaan dengan hukum publik pastilah mengedepankan pembuktian untuk mencari kebenaran materiil bukan hanya kebenaran formil. Begitu pula dengan hukum acara peradilan tata usaha Negara, hakim wajib menggali kebenaran yang bersifat materiil. Lalu apakah yang dimaksud dengan kebenaran materiil (*materiele waarheid*)? Menurut Lilik Mulyadi sebagaimana dikutip oleh Masyelina Boyoh "*kebenaran materiil ialah kebenaran yang selengkap-lengkapnyanya dari suatu perkara dengan menerapkan ketentuan hukum acara secara jujur dan tepat.*"

Konteks Peradilan TUN memahami bahwa kebenaran materiil adalah kebenaran yang sebenar-benarnya tentang apakah suatu Keputusan dan/atau Tindakan Faktual yang dikeluarkan atau dilakukan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara adalah sah atau tidak ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Hal ini sebagaimana diatur pula dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Peratun *juncto* Pasal 52 UU AP.

Karakteristik hukum acara peradilan pada sengketa hukum publik yang demikian dapat dibedakan dari karakteristik pembuktian hukum acara perdata yang bertujuan mencari kebenaran formil. Dalam hukum acara perdata, kebenaran yang dicari cukuplah kebenaran yang bersifat formil saja, sepanjang para pihak tidak mempermasalahkan berarti hakim tidak berhak untuk mengusik-usiknya. Hal ini juga berimplikasi pada keaktifan hakim dalam menyelesaikan sengketa. Dalam sengketa keperdataan maka hakim akan bersikap pasif dalam artian ia akan membiarkan para pihak mengajukan dalil-dalil dan bukti-bukti dan akan mengadili hanya berdasarkan apa yang disediakan para pihak di persidangan.

Hakim perdata tidak berhak membebankan pembuktian kepada salah satu pihak. Apabila pihak yang mendalilkan tidak dapat membuktikan dalilnya maka hakim akan menolak dalilnya. Sebaliknya jika ia dapat membuktikan dalilnya maka hakim akan mengabulkan dalilnya. Jelas sekali berbeda dengan hukum acara pada sengketa hukum publik terutama pada peradilan tata usaha Negara.⁴³

Pada hukum acara peradilan TUN, hakim wajib mencari kebenaran materiil oleh karena itulah ia diberikan kebebasan dalam menentukan apa saja yang harus dibuktikan, membebankan pembuktian dan menilai alat bukti sebagaimana diatur dalam Pasal 107 UU Peratun sebagaimana telah dijelaskan di atas. Implikasinya adalah dalam hal ini hakim akan aktif mengarahkan kepada para pihak secara berimbang mengenai apa saja yang harus dibuktikan dan membebankan pembuktian pada pihak dalam sengketa.

⁴² Masyelina Boyoh, Independensi Hakim Dalam Memutus Perkara Pidana Berdasarkan Kebenaran Materiil, Jurnal Lex Crimen, Vol. IV/No. 4/Juni/2015, hlm. 117.

⁴³ Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004, hlm. 191.

A.2. PRINSIP DASAR SISTEM PEMBUKTIAN DALAM PERADILAN TUN

Pembuktian dalam hukum acara Peradilan TUN dikenal dengan **Sistem Pembuktian Bebas-Terbatas**. Pembuktian bebas mengandung beberapa arti, yang di antaranya adalah berarti hakim bebas (*vrij*) dalam menentukan beban pembuktian kepada para pihak, termasuk bebas menilai alat bukti. Tidak seperti pada peradilan lain yang menentukan hierarkis kekuatan alat bukti, dalam Peratun, hakim yang menentukan kekuatan bukti yang diajukan. Meski demikian dalam proses pembuktian, hakim tetap dibatasi oleh undang-undang, khususnya mengenai jenis-jenis alat bukti yang dapat digunakan dalam mengadili sengketa tata usaha Negara. Arti lain dari pembuktian bebas ini juga adalah bahwa alat-alat bukti yang sekiranya menurut hakim tidak relevan maka hakim dapat mempertimbangkan untuk tidak digunakan dalam memutus sengketa tata usaha Negara yang sedang diadilinya. Lazimnya dalam praktik hal ini akan dituangkan oleh hakim pada bagian akhir dari pertimbangan hukum dalam putusan pada peradilan tata usaha Negara.⁴⁴

Ide dasar digunakannya asas hakim aktif pada Pasal 107 UU Peratun adalah untuk memperoleh kebenaran materiil sebagai salah satu tujuan PTUN serta menjadi ciri pembeda dibandingkan dengan peradilan perkara perdata. **Kebenaran materiil adalah kebenaran proses dan substansi KTUN (*beschikking*) berdasarkan hukum.** Dalam upaya memperoleh kebenaran materiil tersebut, kebebasan hakim di atas diatur dalam Pasal 107 UU Peratun sebagai berikut:

Pasal 107 UU Peratun

Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim.

Dengan merujuk penjelasan Pasal 107 UU Peratun, sistem pembuktian dalam hukum acara TUN memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tanpa bergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak. Oleh karenanya menurut M. Hadin Muhjad⁴⁵, Hakim Peradilan TUN dapat menemukan sendiri:

- a. Apa yang harus dibuktikan (*what*)
Dalam hal ini hakim dapat mengesampingkan fakta dan hal yang diajukan oleh penggugat atau tergugat, demikian pula hakim dapat memeriksa lebih lanjut tentang fakta dan hal yang tidak disangkal atau tidak cukup dibantah, apabila fakta dan hal tersebut memiliki arti yang relevan untuk dijadikan dasar pertimbangan dari hakim.
- b. Siapa yang harus dibebani pembuktian (*who*)
Penggugat dan Tergugat adalah para pihak yang dibebani pembuktian. Beban pembuktian adalah kewajiban yang dibebankan kepada suatu pihak untuk membuktikan fakta yang menjadi dasar pertimbangan dari hakim dalam menjatuhkan putusannya. Maka, Hakim akan menganjurkan kepada para pihak untuk menghadirkan hal-hal apa saja yang harus dibuktikan. Di samping itu,

⁴⁴ Muhammad Adiguna Bimasakti, *Meninjau Kekuatan Pembuktian Pengakuan Pihak dalam Sistem Pembuktian pada Peradilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Hukum Peratun, Volume 2 Nomor 1 Tahun 2019, Jakarta: Mahkamah Agung, diakses melalui <https://jurnalhukumperatun.mahkamahagung.go.id/index.php/peratun/article/view/134>.

⁴⁵ M. Hadin Muhjad, *Beberapa Masalah Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Akademika Presindo, 2011, hlm. 28.

hakim juga memiliki kewajiban membuktikan hal-hal yang sekiranya relevan dalam pemeriksaan sengketa TUN.

- c. Alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian (*which evidence*); Hakim mempunyai wewenang untuk memilih alat bukti tertentu di antara alat-alat bukti yang telah ditentukan undang-undang dan memberikan penilaian tentang kekuatan pembuktian dari alat bukti tersebut.
- d. kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan (*strength*). Hakim mempunyai wewenang memberikan hasil telaahnya untuk menilai kekuatan dari setiap bukti yang diajukan oleh para pihak. Dari sejumlah bukti yang diajukan, hakim akan memilih bukti yang akan digunakan untuk mempertimbangkan seluruh aspek dalam sengketa TUN dan kemudian menjatuhkan putusan.

Adapun jenis alat bukti yang menjadi pembatas atas kebebasan hakim yang digunakan dalam pembuktian di pengadilan ialah sebagaimana diatur Pasal 100 ayat (1) UU Peratun yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 100 UU Peratun

- (1) Alat bukti ialah:
 - a. surat atau tulisan;
 - b. keterangan ahli;
 - c. keterangan saksi;
 - d. pengakuan para pihak;
 - e. pengetahuan hakim.

Selain kelima alat bukti tersebut ada pula Alat Bukti Elektronik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 (**UU ITE**) yang kemudian diafirmasi oleh SEMA Nomor 4 Tahun 2016. Berikut pengaturan Pasal 5 UU ITE:

Pasal 5 UU ITE

- (1) Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah.
- (2) **Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan Hukum Acara yang berlaku di Indonesia.**
- (3) Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik **dinyatakan sah** apabila menggunakan Sistem Elektronik sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.

Yang dimaksud menggunakan sistem elektronik sesuai dengan ketentuan UU ITE adalah **sistem elektronik yang tidak melanggar hukum, seperti hasil pembajakan, atau dengan sistem elektronik ilegal lainnya, yang andal, aman dan beroperasi sesuai fungsinya** (*vide* Pasal 15 UU ITE dan Penjelasannya).

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan sepanjang hakim menggunakan dua alat bukti dengan jenis alat bukti sebagaimana diatur dalam Undang- Undang, diperoleh secara sah dan dapat meyakinkan maka ia dapat memutuskan perkara dengannya.

B. STRATEGI PEMBUKTIAN

B.1. JENIS ALAT BUKTI

Kembali merujuk Pasal 100 ayat (1) UU Peratun, bahwa alat bukti dalam peradilan TUN terdiri dari 5 (lima) jenis, yaitu 1) surat atau tulisan, 2) keterangan ahli, 3) keterangan saksi, 4) pengakuan para pihak, dan 5) pengetahuan hakim. Berikut penjelasan masing-masing alat bukti dimaksud.

a. Surat atau Tulisan

Dari segi bentuk surat atau tulisan, Pasal 101 UU Peratun mengatur bahwa surat sebagai alat bukti terdiri atas:

- 1) *akta otentik*, yaitu surat yang dibuat oleh atau di hadapan seorang pejabat umum, yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya;
- 2) *akta di bawah tangan*, yaitu surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang bersangkutan dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya;
- 3) *surat-surat lainnya* yang bukan akta.

Riawan Tjandra⁴⁶ menyebutkan salah satu penerapan **asas keaktifan Hakim di Peratun adalah dalam hal menetapkan prioritas alat bukti**. Pengertian "prioritas alat bukti" perlu dilihat konteksnya. Artinya memang terdapat pendapat yang mengatakan bahwa penyebutan alat bukti di Pasal 100 yang dimulai dari alat bukti surat atau tulisan, disusul keterangan saksi, keterangan ahli, pengakuan para pihak dan terakhir pengetahuan Hakim mengisyaratkan skala prioritas sistem pembuktian di Peratun. Dengan kata lain, alat bukti surat bobot nilainya lebih tinggi dari alat bukti keterangan saksi maupun seterusnya, sebaliknya pengetahuan Hakim nilai bobotnya lebih rendah dibandingkan alat bukti yang lain.

Lilik Mulyadi⁴⁷ menyebutkan gradasi alat bukti surat lebih tinggi dari alat bukti yang lain. Pendapat tersebut sejalan dengan pendapat yang menyatakan di dalam hukum acara perdata, penyebutan alat bukti tertulis (surat) adalah yang pertama, dengan demikian surat merupakan alat bukti utama, karena surat dibuat justru untuk membuktikan sesuatu keadaan atau kejadian yang telah terjadi atau suatu perbuatan hukum yang harus dilakukan oleh seseorang nantinya.

Pada umumnya perkara yang diperiksa di pengadilan (perdata, MK, Peratun) memang menempatkan alat bukti surat dan tulisan dalam urutan pertama. Terutama dalam sengketa TUN, kedudukan bukti surat dan tulisan menjadi sangat sentral dan mendasar (*elemental fact*

⁴⁶ Willibrordus Riawan Tjandra, *Litis Domini Principle*, Studi Mengenai Penerapan Asas Keaktifan Hakim Pada Tahap Pembuktian dalam Rangka Pemberian Perlindungan Hukum Kepada Pihak Pencari Keadilan Pada PTUN, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2004), hlm. 11.

⁴⁷ Lilik Mulyadi, *Kompilasi Hukum Perdata Perspektif Teoritis dan Praktik Peradilan*, Bandung: Alumni, 2009, hlm. 274-275.

atau *ultimate fact*) karena sengketa TUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang administrasi negara, yakni sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat TUN, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya KTUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁸

Sedangkan yang dimaksud KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁴⁹ Sehingga, sangat wajar apabila kedudukan bukti surat atau tulisan menjadi sangat penting di dalam pembuktian di Peratun. Hampir mustahil atau sulit dibayangkan di dalam sengketa TUN, para pihak tidak mengajukan alat bukti surat sebagai alat bukti.

Sebagai tambahan yang cukup penting, seringkali sepanjang persidangan berlangsung, surat atau tulisan yang dapat menguatkan dalil argumentasi baru diperoleh. Dalam persidangan, sangat dimungkinkan mengajukan alat bukti tambahan, khususnya surat atau tulisan, bahkan hingga agenda kesimpulan. Oleh karena itu, dalam praktiknya, Majelis Hakim menerima alat bukti tambahan sepanjang diminta oleh para pihak dan perkara belum diputus.

b. Ahli

Dalam Hukum Acara Peratun maupun Hukum Acara Pidana (Pasal 184 KUHP), keterangan ahli termasuk salah satu jenis alat bukti. Hukum Acara Perdata tidak mencantumkan keterangan ahli sebagai bukti. Pasal 102 UU Peratun menyatakan: "keterangan ahli adalah pendapat orang yang diberikan di bawah sumpah dalam persidangan tentang hal yang ia ketahui menurut pengalaman dan pengetahuannya". Kehadiran seorang ahli di persidangan adalah atas permintaan kedua belah pihak atau salah satu pihak atau oleh hakim karena jabatannya.

Hakim Ketua Sidang dapat menunjuk seseorang atau beberapa orang ahli untuk memberikan keterangan baik dengan surat maupun tulisan, yang dikuatkan dengan sumpah atau janji menurut kebenaran sepanjang pengetahuan dan pengalamannya. Keterangan ahli/pakar (*deskundigen*), bukan hanya sebagai alat bukti, namun juga diperlukan untuk menambah keyakinan Hakim mengenai suatu persoalan di bidang tertentu, yang memang hanya bisa dijelaskan oleh ahli di bidang yang bersangkutan, umpamanya ahli di bidang perbankan, ahli di bidang komputer, ahli pencemaran lingkungan hidup, dan lain-lain.

Keterangan ahli diberikan di persidangan dilakukan di bawah sumpah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 102 UU Peratun. **Namun apabila keterangan ahli dibuat secara tertulis dengan tidak diikuti dengan sumpah atau janji, kategorisasi alat bukti seperti ini akan dipersamakan dengan surat.** Seorang ahli yang terkena Pasal 88 UU Peratun tidak dapat didengar sebagai keterangan ahli.

⁴⁸ UU Peratun, Pasal 1 ayat (10).

⁴⁹ UU Peratun, Pasal 1 ayat (9).

Ahli yang akan diperiksa harus menunjukkan KTP atau identitas diri lainnya dan menyerahkan fotokopinya. Selain itu, ahli harus menyerahkan daftar riwayat pendidikan, pekerjaan, karya ilmiah dan/atau pengalaman. Majelis Hakim menentukan dapat atau tidak dapat didengarnya seorang saksi atau ahli. Penilaian atas ahli didasarkan relevansi riwayat pendidikan, pekerjaan, karya ilmiah dan/atau pengalaman dengan perkara. Sebelum mengajukan saksi dan/atau ahli, para pihak menyerahkan daftar pertanyaan tertulis yang akan diajukan dalam acara pemeriksaan saksi dan/atau ahli.

Dalam hal terjadi perbedaan keterangan ahli dan hakim belum yakin atau dalam hal tergugat dan penggugat tidak mengajukan ahli, hakim dapat menunjuk ahli lain yang dianggap netral atau dapat menerapkan precautionary principles. Keterangan ahli memberi keterangan sesuai dengan keahliannya dan atau pengetahuannya dengan sebaik-baiknya.

c. Saksi

Pada prinsipnya, setiap orang wajib untuk memberikan kesaksian apabila dibutuhkan oleh pengadilan, tetapi tidak semua orang dapat menjadi saksi. Alat bukti keterangan saksi dapat terjadi atas permintaan atau inisiatif salah satu pihak atau atas permintaan hakim karena jabatannya. Saksi yang dihadirkan ke persidangan untuk memberi keterangan (kesaksian) harus memenuhi syarat formil dan materiil.

Syarat formil saksi ialah mereka yang tidak dilarang atau tidak diperbolehkan untuk didengar keterangannya sebagai saksi sebagaimana orang-orang yang dikategorikan dalam Pasal 88 UU Peratun, yaitu:

- Keluarga sedarah atau semenda menurut garis keturunan lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat ke dua dari salah satu pihak yang bersengketa;
- istri atau suami salah seorang pihak yang bersengketa meskipun sudah bercerai;
- anak yang belum berusia tujuh belas tahun;
- orang sakit ingatan.

Sementara syarat materiil saksi adalah keterangan saksi harus bersumber dari apa yang ia lihat, dengar, atau rasakan sendiri (*witnesses testify only to matters that they have personally seen, heard, or otherwise perceived*). Tiap-tiap kesaksian harus disertai sebab-sebab pengetahuan saksi itu. Perasaan atau persangkaan istimewa yang terjadi karena akal, bukanlah kesaksian vide Pasal 104 UU Peratun *juncto* Pasal 171 HIR.

Beberapa hal lain yang perlu diperhatikan dalam menilai kesaksian, antara lain:⁵⁰

- alasan-alasan saksi memberi kesaksiannya;
- peri kehidupan, kedudukan, dan martabat saksi dalam masyarakat dan segala sesuatu yang mungkin akan mempengaruhi saksi dalam memberikan keterangan;

⁵⁰ Eddy O.S. Hiarej, *Teori dan Hukum Pembuktian*, Jakarta: Erlangga, 2012, hlm. 59.

- c. kesesuaian antara kesaksian yang satu dengan yang lainnya, maupun kesesuaiannya dengan alat bukti yang lain;
- d. penilaian pembuktian atas keterangan saksi mengenai peristiwa yang didengar dari orang lain diserahkan sepenuhnya pada pertimbangan hakim dan sebagainya.

Keterangan saksi yang hanya memuat pendapat, dugaan, analisis, dan kesimpulan yang diperoleh dengan menggunakan logika, bukanlah merupakan kesaksian yang dapat digunakan dalam pembuktian. Oleh karena itu, keterangan yang menyatakan pendapat atau rekaan yang diperoleh dari hasil pemikiran (*ratio concludendi*), bukanlah keterangan saksi.

Tabel Perbedaan Keterangan Saksi dan Keterangan Ahli

Keterangan Saksi	Keterangan Ahli
1. Seseorang (beberapa) saksi dipanggil ke muka pengadilan untuk mengemukakan keterangan tentang hal-hal yang ia lihat, dengar, dan alami sendiri.	1. Seseorang (beberapa) ahli yang dipanggil ke muka pengadilan untuk mengemukakan keterangan berdasarkan keahliannya terhadap suatu peristiwa.
2. Keterangan saksi harus lisan, bila tertulis maka jadi alat bukti tertulis.	2. Keterangan ahli dapat dalam bentuk lisan atau tulisan. Dalam hal keterangan tertulis tidak diambil di bawah sumpah di muka pengadilan, maka keterangan ahli tersebut menjadi alat bukti surat.
3. Kedudukan saksi tidak boleh diganti dengan saksi lain, kecuali sama-sama melihat, mendengar, atau mengalami sendiri peristiwa dimaksud.	3. Kedudukan seorang ahli dapat diganti dengan ahli lain yang memiliki kesamaan keahlian.

d. Pengakuan

Berdasarkan pandangan dan pengalaman praktisi hukum, alat bukti pengakuan para pihak adalah alat bukti yang paling jarang digunakan/diterapkan dalam pembuktian di Peratun. Bahkan, dalam hukum acara perdata yang juga menerapkan pengakuan sebagai alat bukti, dinilai oleh Yahya Harahap tidak tepat. Menurut beliau, pada dasarnya pengakuan bukan berfungsi membuktikan, tetapi berupa pembebasan kepada salah satu pihak dari beban pembuktian. Contohnya, jika tergugat mengakui dalil penggugat bukan berarti dalil tersebut benar, melainkan hanya sekedar membebaskan penggugat dari kewajiban membuktikan dalil dimaksud.⁵¹

Dalam konteks hukum acara Peratun, kedudukan alat bukti pengakuan menjadi sangat tergantung pada diskresi hakim dan akan terkait dengan alat bukti pengetahuan hakim yang sebenarnya sama-sama bersifat *indirect evidence*, seperti halnya pengakuan. Ungkapan ini disadur dari pendapat Yahya Harahap yang menggolongkan jenis alat bukti menjadi 2 (dua)

⁵¹ Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Edisi Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 558.

kelompok.⁵² *Pertama, direct evidence* ialah berupa alat bukti surat, saksi, dan ahli (Peratun) karena diajukan secara fisik oleh para pihak dalam bentuk lisan atau tulisan. *Kedua, indirect evidence* ialah bukti yang tidak diajukan langsung oleh para pihak, tetapi diperoleh dari rangkaian pemeriksaan hingga kesimpulan dalam persidangan, misalnya pengakuan para pihak dan pengetahuan hakim.

Sayangnya, hukum acara Peratun tidak mengatur secara spesifik bagaimana kedudukan pengakuan yang diberikan di depan persidangan oleh para pihak yang bersengketa sendiri atau oleh wakilnya yang diberi kuasa secara khusus. Sehingga belum dapat dipastikan kekuatan pembuktian alat bukti pengakuan memiliki kekuatan yang sempurna dan mengikat (*volleding en verplicht bewijs*). Meski begitu, beberapa ketentuan dalam hukum acara perdata dapat dijadikan perbandingan untuk mengkonkretisasi tata cara penyampaian alat bukti pengakuan sebagaimana diatur dalam Pasal 1972 KUH Perdata, yaitu:⁵³

a. Bentuk Penyampaian Pengakuan:

- Bentuk lisan, jika dilakukan dengan lisan, maka pengakuan dicatat secara khusus dalam berita acara sidang dan pihak yang menyampaikan pengakuan menyebutkan dengan jelas hal-hal apa saja yang diakui; dan
- Bentuk tulisan, pengakuan yang berbentuk tulisan tidak dimaksudkan mesti dibuat khusus dalam surat tertentu, melainkan dapat dikemukakan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam jawaban, replik, duplik, atau kesimpulan.

b. Cara Melakukan Pengakuan:

- Dilakukan dengan tegas (*expressis verbis*);
- Dilakukan dengan diam-diam, dalam arti tidak mengajukan bantahan atau sangkalan;
- Mengajukan bantahan tanpa alasan dan dasar hukum yang jelas.

e. Pengetahuan Hakim

Pengetahuan hakim adalah hal yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya. Melihat pada pengertian ini maka pengetahuan hakim dapat juga diartikan sebagai apa yang dilihat, didengar, dan disaksikan oleh hakim dalam persidangan, misalnya sikap, perilaku, emosional, dan tindakan para pihak. Meski demikian, pengetahuan hakim mengenai para pihak yang diperoleh dari luar persidangan tidak dapat dijadikan bukti dalam memutus perkara.

Bahwa berdasarkan penjelasan di atas, hal yang perlu dicermati dalam sistem pembuktian ialah strategi perolehan atau pengajuan bukti yang digolongkan Yahya Harahap, yaitu alat bukti langsung (*direct evidence*) dan alat bukti tidak langsung (*indirect evidence*). Para Pihak, khususnya penggugat sebagai warga masyarakat yang memiliki posisi *inferior* dibandingkan pejabat dengan kewenangan publiknya, perlu menekankan ikhtiar perolehan bukti untuk 3 (tiga) jenis alat bukti yang diajukan secara langsung, yaitu surat atau tulisan, keterangan ahli, dan keterangan saksi. Sebab, alat bukti *indirect* seperti pengakuan dan pengetahuan hakim, berada di luar kendali para pihak atau setidaknya tidak akan

⁵² Enrico Simanjuntak, *Op.Cit*, hlm. 252.

⁵³ *Ibid*, hlm. 254.

muncul kedua jenis bukti tersebut, bila tidak berawal dari direct evidence (surat, ahli, dan saksi) dari para pihak.

B.2. STANDAR MINIMUM PEMBUKTIAN

Batas minimum untuk membuktikan suatu dalil dapat merujuk Pasal 107 UU Peratun, yang merupakan bagian dari syarat formil pembuktian. **Disebutkan bahwa untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim.** Meski begitu, belum terdapat regulasi atau literatur yang membahas lugas mengenai cara penghitungan minimal 2 (dua) alat bukti di atas, apakah diukur dengan cara 2 (dua) orang saksi adalah terhitung 2 (dua) alat bukti atau sebaliknya, 2 (dua) orang saksi hanya terhitung 1 (satu) alat bukti.

Merujuk pendapat Enrico Simanjuntak dalam bukunya yang diolah dari Putusan MA Nomor 3901 K/Pdt/1985 dan Putusan MA Nomor 3428 K/Pdt/1985 **bahwa keterangan 2 (dua) orang saksi sudah memenuhi prinsip minimum pembuktian, yaitu 2 (dua) alat bukti.**⁵⁴ Sebagai perbandingan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (**Putusan MK 21/2014**) merumuskan kaidah hukum dalam Amar Putusan angka 1.1 yang menyatakan:

“Frasa “bukti permulaan”, “bukti permulaan yang cukup”, dan “bukti yang cukup” sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 14, Pasal 17, dan Pasal 21 ayat (1), dan lingkup praperadilan dalam Pasal 77 huruf a KUHA P inkonstitusional bersyarat. Seorang penyidik di dalam menentukan “bukti permulaan”, “bukti permulaan yang cukup”, dan “bukti yang cukup” harus dimaknai dengan minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184.”

Enrico Simanjuntak dalam bukunya yang diolah dari Putusan MA Nomor 3901 K/Pdt/1985 dan Putusan MA Nomor 3428 K/Pdt/1985	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP)
Keterangan 2 (dua) orang saksi sudah memenuhi prinsip minimum pembuktian, yaitu 2 (dua) alat bukti.	Seorang penyidik di dalam menentukan “bukti permulaan”, “bukti permulaan yang cukup”, dan “bukti yang cukup” harus dimaknai dengan minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184.

Perbedaan 2 (dua) ukuran minimum pembuktian berdasarkan referensi di atas, memiliki makna yang sama sekali berbeda. Pendapat yang menyatakan 2 (dua) orang saksi telah memenuhi syarat minimal 2 (dua) alat bukti dapat ditafsirkan, 2 (dua) surat adalah 2 (dua) alat bukti, 2 (dua) keterangan ahli adalah 2 (dua) alat bukti dan seterusnya. **Sementara**, Amar 1.1. Putusan MK 21/2014 dapat ditafsirkan minimal alat bukti ialah 2 (dua) jenis alat bukti yang diatur dalam Pasal 184 KUHAP, artinya setidaknya-tidaknya 2 (dua) dari 5 (lima) alat bukti dalam KUHAP, haruslah dipenuhi terlebih dahulu oleh penyidik untuk mengkategorikan suatu perbuatan pidana telah memiliki bukti permulaan yang cukup. Entah dengan kombinasi saksi dan surat, saksi dan ahli, saksi

⁵⁴ Enrico Simanjuntak, *Op.Cit.*, hlm. 246.

dan petunjuk, dan seterusnya. Dengan kata lain, 2 (dua) saksi atau lebih tetaplah dihitung sebagai 1 (satu) alat bukti, begitu pun penghitungan bukti lainnya, misal 2 (dua) keterangan ahli sama dengan 1 (satu) alat bukti, 2 (dua) bukti surat sama dengan 1 (alat bukti).

Dalam praktik peradilan TUN, metode *pertama*, pembuktian dengan penghitungan 2 (dua) surat/saksi/ahli adalah memenuhi syarat minimum pembuktian, sangat jarang diterapkan oleh para pihak sebab skema ini dinilai belum cukup untuk meraih keyakinan hakim atas dalil-dalil yang diajukan. Selain itu, karena ketiadaan regulasi yang mengatur cara penghitungan minimal pembuktian, maka para pihak memilih “melapis” tiap dalil dengan berbagai alat bukti bila dimungkinkan, terutama dalil-dalil utama yang menunjukkan kesalahan prosedur, substansi, dan pelanggaran AUPB yang dilakukan oleh Badan/Pejabat TUN. Maka dari itu, para pihak yang bersengketa lebih memilih menerapkan sistem pembuktian *berlapis* dengan metode, 1 (satu) jenis alat bukti langsung (*direct evidence*) dikuatkan dengan 1 (satu) atau 2 (dua) alat bukti lainnya, misalnya:

- a. Dalil Pelanggaran Prosedur akan dibuktikan dengan:
 - 1) keputusan (*beschikking*), regulasi, yurisprudensi, perjanjian, buku, jurnal akademik, dan/atau berita *online*, **sebagai satu kesatuan alat bukti surat atau tulisan;**
 - 2) Saksi I, Saksi II, dan seterusnya, **sebagai satu kesatuan alat bukti Keterangan Saksi;**
 - 3) Ahli Hukum Administrasi Negara, Ahli Hukum Pemerintahan Daerah, dan seterusnya, **sebagai satu kesatuan alat bukti Keterangan Ahli.**
- b. Dalil Pelanggaran Substansi akan dibuktikan dengan:
 - 1) keputusan (*beschikking*), regulasi, yurisprudensi, perjanjian, buku, jurnal akademik dan/atau berita *online*, **sebagai satu kesatuan alat bukti surat atau tulisan;**
 - 2) Saksi I, Saksi II, dan seterusnya, **sebagai satu kesatuan alat bukti Keterangan Saksi;**
 - 3) Ahli Ilmu Perundang-Undangan, Ahli Perekonomian dan seterusnya, **sebagai satu kesatuan alat bukti Keterangan Ahli.**

B.3. KANDUNGAN PEMBUKTIAN

Kandungan pembuktian atau materi muatan dari pembuktian sangat bergantung terhadap dalil-dalil yang diajukan para pihak, utamanya oleh Penggugat. Dalam hal Penggugat mendalilkan suatu KTUN bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, maka dalil yang ditekankan ialah KTUN tersebut keliru, tidak sesuai, atau menyalahi rumusan pasal-pasal peraturan perundang-undangan dimaksud. Kemudian, bila Penggugat mendalilkan telah terjadi kesalahan prosedur, maka dibutuhkan bukti yang mampu menjelaskan bahwa KTUN Objek Sengketa bertentangan dengan tata cara penerbitan KTUN yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

Lalu, dalam sengketa wilayah, kawasan, atau pertanahan, maka Penggugat terkadang harus menunjukkan wilayah yang tumpang tindih atas penerbitan KTUN, baik melalui peta, sertifikat tanah, atau dokumen yang menunjukkan batas dan luasan tanah. Bila ternyata setelah di-*overlay* (disandingkan), terjadi tumpang tindih antara penetapan wilayah dalam KTUN dengan status tanah,

kawasan, atau wilayah dimaksud, maka pembuktian tumpah-tinding tersebut penting untuk ditekankan.

Perlu diperhatikan, meskipun terkadang Penggugat membawa sejumlah dalil dan ratusan bukti dalam gugatannya, akan tetapi hakim memegang wewenang penuh dalam sistem pembuktian di Peradilan TUN. Artinya, dengan penerapan asas pembuktian bebas-terbatas, hakim akan memilah dan memilih bukti-bukti apa saja yang sekiranya penting dihadirkan dalam ruang persidangan. Hal ini tidak terlepas dari ketentuan Pasal 80 *juncto* Pasal 107 UU Peratun yang berbunyi:

Pasal 80 UU Peratun

Demi kelancaran pemeriksaan sengketa, **Hakim Ketua Sidang berhak di dalam sidang memberikan petunjuk kepada para pihak yang bersengketa mengenai upaya hukum dan alat bukti yang dapat digunakan oleh mereka dalam sengketa.**

Pasal 107 UU Peratun

Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim.

Petunjuk pembuktian dari Ketua Sidang dan/atau Majelis Hakim disampaikan sepanjang sengketa disidangkan, dapat dimulai dari pemeriksaan persiapan hingga agenda pembuktian. Oleh karena itu, Penggugat perlu mencatat dan memperhatikan anjuran-anjuran dari majelis hakim selama persidangan, utamanya mengenai bukti-bukti yang perlu dihadirkan untuk membuktikan dalil gugatan.

B.4. DAFTAR ALAT BUKTI

Daftar alat bukti (**DAB**) selalu diperlukan oleh Majelis Hakim menjelang agenda sidang pembuktian, khususnya setelah agenda jawab-jinawab (gugatan, jawaban, replik, dan duplik). DAB dipergunakan untuk mencatat keseluruhan alat bukti tertulis dan alat bukti elektronik (bila diperlukan). **Sebagai suatu kesatuan dokumen yang dibutuhkan dalam sengketa TUN, adalah DAB dinilai penting guna menjelaskan materi muatan tiap alat bukti tertulis serta memudahkan proses verifikasi alat bukti tertulis.**

Tidak hanya mencantumkan alat bukti apa saja yang diajukan dalam bentuk daftar, dalam penyusunan DAB tidak kalah penting juga memasukkan penjelasan untuk tiap-tiap alat bukti yang dicantumkan. Penjelasan dalam DAB ini selain bertujuan mempermudah hakim untuk melakukan proses verifikasi, di sisi lain penjelasan dalam DAB ini akan sangat membantu hakim dengan cepat menangkap poin penting dari argumentasi alat bukti yang diajukan.

Pada dasarnya, belum terdapat regulasi bagi warga masyarakat tentang bentuk dan format DAB. Berbeda dengan Pejabat/Badan TUN yang hampir pasti memiliki tata naskah dinas untuk menyusun DAB. Karenanya, sangat sering ditemukan perbedaan format DAB oleh para pihak yang bersengketa di PTUN. Terlepas dari begitu banyaknya format penyajian DAB, sepanjang memudahkan Majelis Hakim dalam membaca penjelasan bukti tersebut, maka format DAB akan

lebih tepat. Dalam praktiknya, DAB berisi 4 (empat kolom) yang terdiri dari Nomor, Kode Bukti, Nama Alat Bukti, dan Penjelasan. Perlu diperhatikan, kolom Penjelasan DAB adalah ruang untuk merinci bukti dan menguatkan dalil gugatan. Adapun contoh DAB dalam gugatan TUN ialah sebagai berikut:

INTEGRITY IN TE
INDRAYANA CENTRE FOR GOVERNMENT, CONSTITUTION, AND SOCIETY GRI TY

1 Jakarta, [..], Januari 2023

Kepada Yth.

2 Majelis Hakim Pemeriksa Perkara Nomor: [..],
Jl. A. Sentra Primer Baru Timur, Pulo Gebang,
Jakarta Timur 13950

3 Perihal : Daftar Alat Bukti Penggugat Perkara Nomor: [..]

Dengan Hormat,

4 Sehubungan dengan Gugatan Penggugat dalam Perkara Nomor [..], perkenankanlah kami, **Indrayana Centre for Government, Constitution, and Society (INTEGRITY) Law Firm** selaku kuasa hukum Para Penggugat berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal [..] Januari 2023, dengan ini mengajukan Alat Bukti guna mendukung Gugatan, sebagaimana tercantum dalam Daftar Alat Bukti sebagai berikut:

5 **A. OBJEK SENGKETA**

6

NO.	NOMOR BUKTI	NAMA ALAT BUKTI	PENJELASAN
1.	Bukti P-1	Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor [..] tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi DKI Jakarta tanggal 7 Desember 2022 ("SK UMP/Objek Sengketa")	Bukti P-1 diajukan untuk membuktikan dalil Gugatan Para Penggugat pada halaman 4, huruf A. <u>Penjelasan</u> Bukti P-1 adalah Objek Sengketa yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh pejabat pemerintahan (Gubernur DKI Jakarta/Tergugat).

7 Demikian Daftar Alat Bukti atas Gugatan ini disampaikan. Atas perhatian dan kebijaksanaannya, kami ucapkan terima kasih.

Salam Integritas.

8 Kuasa Hukum Penggugat,
INTEGRITY Law Firm

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D. Zamrony, S.H., M.Kn., CRA., CTL.

Dra. Wigati Ningsih, S.H., LL.M. Harimuddin, S.H.

Muhamad Raziv Barokah, S.H., M.H. Muhtadin, S.H.

Keterangan:

1. Tempat dan Tanggal;
2. Tujuan pengajuan DAB, yaitu kepada Majelis Hakim Pemeriksa Perkara;
3. Perihal;
4. Kalimat pembuka/pengantar yang menyebutkan dasar pengajuan DAB;
5. Klasifikasi DAB, klasifikasi ini disesuaikan dengan tiap bagian gugatan guna memudahkan Majelis Hakim menempatkan alat bukti tertulis pada argumentasi gugatan;
6. Tabel DAB yang memuat Nomor, Kode Bukti, Nama Alat Bukti, dan Penjelasan. Dianjurkan, Bukti P-1 atau bukti pertama adalah Objek Sengketa TUN.
7. Penutup;
8. Tanda tangan Para Kuasa Hukum.

B.5. TEKNIK PERSIAPAN ALAT BUKTI

Persiapan alat bukti dimaksud hanya terbatas pada *direct evidence* yaitu bukti yang secara langsung dapat diajukan oleh para pihak, berupa surat atau tulisan, keterangan saksi, dan keterangan ahli.

Alat bukti tertulis dalam hukum acara PTUN dalam praktiknya dapat diajukan kapan saja hingga agenda kesimpulan, termasuk pada saat agenda pemeriksaan saksi. Hal ini berbeda dengan hukum acara perdata atau pidana yang membatasi penyampaian alat bukti tertulis hanya pada saat agenda pembuktian. Dalam praktiknya jarang sekali ditemukan alat bukti yang diajukan di luar agenda pembuktian diterima oleh hakim, baik dalam hukum acara perdata maupun pidana.

Begitu juga halnya dengan pembuktian pada saat mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil (*judicial review*) ke Mahkamah Agung. Dalam praktiknya, hukum acara *judicial review* di Mahkamah Agung tidak melalui persidangan layaknya *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, sehingga proses *judicial review* di Mahkamah Agung tidak mengenal agenda pembuktian. Alat bukti diajukan bersamaan dengan berkas permohonan yang diajukan dalam satu jilid yang sama. Oleh karena itu, alat bukti berikut DAB harus disiapkan dengan detail dan hati-hati karena tidak terdapat aturan yang jelas mengenai pembuktian untuk perkara *judicial review* di Mahkamah Agung ini. Meskipun demikian, terdapat kemungkinan untuk menyusulkan alat bukti tambahan, yakni antara waktu setelah permohonan diajukan dan sebelum perkara didistribusikan kepada majelis hakim yang memeriksa perkara. Artinya, apabila ada alat bukti yang tertinggal atau ingin ditambahkan harus sesegera mungkin disusulkan.

- 1) Surat atau tulisan
 - a. Menyiapkan DAB;
 - b. Salinan surat atau tulisan yang akan dijadikan bukti harus sesuai persis dari sisi jumlah halaman, spasi, jenis tulisan, dan sebagainya dengan dokumen asalnya, baik asli atau foto copy;
 - c. Tuliskan kode bukti pada sudut kanan atas tiap surat atau tulisan sesuai urutan dalam DAB;
 - d. Berikan *highlight* dengan menggunakan stabilo atau penanda lainnya pada kalimat yang dikutip dari surat atau tulisan yang hendak dibuktikan;

- e. Tempelkan *sticky note* berupa tulisan kode bukti pada bagian tepi kanan surat atau tulisan. Urutkan dari kode pertama hingga terakhir sesuai urutan dalam DAB;
 - f. Dalam hal regulasi atau putusan pengadilan yang memiliki begitu banyak halaman, salinan yang diserahkan kepada Majelis Hakim cukup halaman pertama, halaman kutipan, dan halaman terakhir sepanjang bukti regulasi atau putusan pengadilan tersebut dapat diakses menggunakan sarana teknologi informasi. Karena itu, *link* atau tautan untuk mengakses regulasi atau putusan wajib dicantumkan dalam DAB.
 - g. Dalam hal tulisan akademik berupa jurnal atau buku yang memiliki begitu banyak halaman, salinan yang diserahkan kepada Majelis Hakim cukup halaman sampul depan, halaman mengenai keterangan penerbit, halaman kutipan, dan halaman sampul belakang.
 - h. Pastikan tiap surat atau tulisan yang digunakan sebagai alat bukti di pengadilan telah dilegalisir (*nazegeel*) di Kantor Pos (BUMN) dan dibubuhi meterai sebesar Rp10.000,- sebagaimana Pasal 3 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2020 tentang Bea Meterai.
 - i. Siapkan surat atau tulisan asli sebagai pembanding bukti untuk dihadirkan dalam persidangan.
- 2) Keterangan Ahli
- a. Memetakan kebutuhan Ahli;
 - b. Mengajukan pemeriksaan Ahli kepada Majelis Hakim;
 - c. Menyiapkan daftar pertanyaan yang perlu diterangkan oleh Ahli sebagai bahan persiapan diskusi;
 - d. Melaksanakan diskusi seputar perkara;
 - e. Dalam hal Ahli dan salah satu pihak, setuju dengan dalil-dalil yang akan dibuktikan, pihak yang berperkara mengajukan permohonan ahli kepada instansi yang bersangkutan;
 - f. Memperoleh surat persetujuan dari instansi Ahli atas permohonan dalam huruf e;
 - g. Menyerahkan Daftar Pertanyaan Ahli kepada Majelis Hakim;
 - h. Menyerahkan keterangan tertulis Ahli kepada Majelis Hakim yang dilakukan di bawah sumpah (apabila perlu); dan
 - i. Pada saat agenda pemeriksaan, perlu dipastikan Ahli menyiapkan dokumen identitas asli, *curriculum vitae*, dan surat persetujuan dari instansi Ahli.
- 3) Keterangan Saksi
- a. Memetakan kebutuhan Saksi;
 - b. Mengajukan pemeriksaan Saksi kepada Majelis Hakim;
 - c. Menyiapkan daftar pertanyaan yang perlu diterangkan oleh Saksi sebagai bahan persiapan diskusi;
 - d. Melaksanakan diskusi seputar perkara;
 - e. Menyerahkan Daftar Pertanyaan Saksi kepada Majelis Hakim bila diperlukan; dan
 - f. Pada saat agenda pemeriksaan, perlu dipastikan Saksi menyiapkan identitas asli berupa KTP atau dokumen lainnya.

Tabel Kegiatan dalam Persiapan Pembuktian			
Surat atau Tulisan			
No.	Daftar Kegiatan	√	X
1.	Daftar Alat Bukti		
2.	Salinan surat atau tulisan yang akan dijadikan bukti		
3.	Kode bukti pada sudut kanan surat atau tulisan		
4.	<i>Highlight</i> kutipan surat atau tulisan		
5.	<i>Sticky note</i> kode bukti		
6.	Legalisir dan pemeteraian surat atau tulisan		
7.	Surat atau tulisan asli		
Keterangan Ahli			
No.	Daftar Kegiatan	√	X
1.	Pemetaan kebutuhan Ahli		
2.	Mengajukan pemeriksaan Ahli		
3.	Daftar pertanyaan kepada Ahli sebagai bahan diskusi		
4.	Diskusi dengan Ahli		
5.	Menyampaikan permohonan Ahli kepada instansi Ahli		
6.	Memperoleh surat persetujuan atas permohonan Ahli		
7.	Menyerahkan Daftar Pertanyaan Ahli kepada Majelis Hakim		
8.	Menyerahkan keterangan tertulis Ahli di bawah sumpah, apabila diperlukan.		
9.	Memastikan dokumen identitas Ahli, CV, dan persetujuan dari instansi ditunjukkan dalam persidangan		
Keterangan Saksi			
No.	Daftar Kegiatan	√	X
1.	Memetakan kebutuhan Saksi		
2.	Mengajukan pemeriksaan saksi kepada Majelis Hakim		
3.	Daftar pertanyaan kepada Saksi sebagai bahan diskusi		
4.	Diskusi dengan Saksi		
5.	Menyerahkan Daftar Pertanyaan Saksi kepada Majelis Hakim bila diperlukan		
6.	Memastikan dokumen identitas Saksi ditunjukkan dalam persidangan		

II. PENYUSUNAN KESIMPULAN

A. PENDAHULUAN

Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat terakhir berupa kesimpulan masing-masing. Setelah kedua belah pihak mengemukakan kesimpulan sebagaimana dimaksud Pasal 97 ayat (1) UU Peratun, maka Hakim Ketua Sidang menyatakan sidang ditunda untuk memberikan kesempatan kepada Majelis Hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna menghasilkan putusan atas sengketa tersebut. Setelah seluruh kegiatan jawab-menjawab dan pembuktian dalam

proses persidangan selesai dilaksanakan, kemudian masing-masing pihak mengajukan kesimpulan yang terbagi atas dua bagian berikut:⁵⁵

- a. Mengenai hal-hal yang tidak merupakan sengketa. Dalam bagian ini dikumpulkan hal-hal yang sudah diakui oleh pihak-pihak atau sudah terbukti tidak menjadi sengketa.
- b. Mengenai hal-hal yang masih merupakan sengketa, haruslah dibahas oleh masing-masing pihak. Dalam kesimpulannya, masing-masing pihak meramu dalil-dalilnya dengan bukti-bukti dan memperhatikan perundang-undangan serta yurisprudensi.

Kesimpulan adalah hasil dari kontra argumen dari fakta-fakta dan pertimbangan hukum oleh para pihak dalam sengketa TUN. Sebagaimana halnya Majelis Hakim yang akan mengkonstansitir fakta-fakta persidangan dalam bagian pertimbangan hukum.

Adapun unsur-unsur kesimpulan dalam sengketa TUN ialah sebagai berikut:

1. Tempat dan Tanggal;
2. Lembaga yang dituju, dalam hal ini Majelis Hakim Pemeriksa Perkara;
3. Perihal berisi kesimpulan;
4. Identitas pihak (Penggugat);
5. Butir-butir kesimpulan
 - a) Keterpenuhan aspek formalitas gugatan, yaitu:
 - Objek Sengketa adalah KTUN;
 - PTUN berwenang menerima, memeriksa, dan memutus perkara;
 - Memenuhi syarat tenggang waktu; dan
 - Penggugat memiliki kedudukan hukum (*legal standing*).
 - b) Keterpenuhan aspek materiil gugatan (pokok perkara), antara lain:
 - KTUN melanggar dari sisi prosedur;
 - Substansi KTUN bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
 - Pejabat/Badan TUN tidak berwenang menerbitkan KTUN; dan/atau
 - Pejabat/Badan TUN dalam penerbitan KTUN terbukti melanggar AUPB.
 - c) Petitum, permintaan Penggugat.
6. Tanda tangan Penggugat atau Kuasa Hukumnya.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 236-237.

B. OUTLINE KESIMPULAN

INTEGRITY IN TE
INDRAYANA CENTRE FOR GOVERNMENT, CONSTITUTION, AND SOCIETY GRI TY

Jakarta, [...] [...] 2023

Kepada Yth.,
Majelis Hakim Pemeriksa Perkara Nomor [...]
 Jl. A. Sentra Primer Baru Timur, Pulo Gebang,
 Jakarta Timur 13950

Perihal : **Kesimpulan Penggugat**

Dengan hormat,

Sehubungan dengan diselesaikannya agenda pemeriksaan dan telah ditentukan sebelumnya, perkenankanlah perkenankanlah kami, **Indrayana Centre for Government, Constitution, and Society (INTEGRITY) Law Firm** selaku kuasa hukum Penggugat berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal [...] Januari 2023 menyampaikan Kesimpulan dalam Perkara [...]. Untuk itu, kami mohon kepada Majelis Hakim untuk menganggap segala hal yang terdapat dalam Gugatan, Replik, Bukti-Bukti, Keterangan Ahli, dan Saksi yang diajukan oleh Penggugat merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Kesimpulan ini. Adapun kesimpulan yang kami ajukan sebagai berikut:

A. KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG MENJADI OBJEK GUGATAN

1. Bahwa Objek Gugatan dalam perkara *a quo* adalah Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor: [...] tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi Tahun 2023 tanggal 28 November 2022 (Objek Gugatan).
2. Bahwa Objek Gugatan memenuhi syarat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merujuk ke penjelasan Pasal 1 ayat (9) yang UU Peratun *juncto* Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan (SEMA 4/2016).
3. Bahwa menurut SEMA 4/2016 halaman 13, angka 3 huruf a poin 4) menegaskan Objek Gugatan jenis-jenis KTUN yang dapat digugat di PTUN sebagai berikut:
 - Konkret-Individual (contoh: keputusan izin mendirikan bangunan, dsb);
 - Abstrak-Individual (contoh: keputusan tentang syarat-syarat pemberian perizinan, dsb);
 - Konkret-Umum (contoh: keputusan tentang penetapan upah minimum regional, dsb).
4. Bahwa pada praktiknya, Objek Gugatan sebagai KTUN yang diuji di PTUN telah diakui berdasarkan Putusan [...].
5. Bahwa hal di atas juga dikuatkan dengan Keterangan Ahli atas nama [...] dalam sidang tanggal [...] yang menjelaskan sebagai berikut: [...]
6. Bahwa berdasarkan jawab-jinawab, bukti-bukti, dan keterangan ahli yang disampaikan dalam persidangan, maka terbukti Objek Gugatan adalah KTUN yang dapat diuji di PTUN.

C. TENGGANG WAKTU DAN UPAYA ADMINISTRATIF

11. Bahwa sebelum mengajukan gugatan *a quo*, Penggugat telah mengajukan upaya administratif berupa keberatan yang ditujukan kepada Para Tergugat melalui Surat Nomor [...] tentang Keberatan atas Objek Gugatan tanggal [...].
12. Bahwa keberatan dimaksud ditanggapi oleh Tergugat dengan tidak mengabulkan permohonan pembatalan Objek Gugatan dari Tergugat [...].
13. Bahwa perlu Penggugat tegaskan, meskipun keberatan diajukan melebihi batas waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak Objek Gugatan diterbitkan, hal demikian tidak mengurangi hak Penggugat untuk mengajukan gugatan dengan merujuk Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (SEMA 5/2021).
14. Bahwa dalil Penggugat ini diafirmasi oleh Keterangan Ahli atas nama [...] yang menguraikan tenggang waktu dan upaya administratif sebagai berikut: [...].
15. Bahwa dalam praktik peradilan TUN, hal demikian telah diterapkan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: Putusan Kasasi Nomor 336 K/TUN/2021 yang menjelaskan: [...].
16. Bahwa Objek Gugatan diterbitkan tanggal 28 November 2022, kemudian Penggugat melakukan upaya administratif tanggal [...]. Selanjutnya, Penggugat mengajukan gugatan di PTUN tanggal [...]. Dengan demikian, gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh hari) kerja sejak Objek Gugatan diterbitkan.
17. Bahwa berdasarkan jawab-jinawab, bukti-bukti, keterangan saksi dan ahli yang terungkap di persidangan, maka telah terbukti secara jelas bahwa Penggugat telah menempuh upaya administratif dan memenuhi syarat tenggang waktu pengajuan gugatan ke PTUN.

D. KEPENTINGAN HUKUM (LEGAL STANDING) PENGGUGAT

18. Bahwa Penggugat merupakan pihak yang dirugikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 UU PTUN *juncto* Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan). Sebagaimana yang telah Penggugat dalilkan dan buktikan, bahwa Penggugat adalah perkumpulan pengusaha yang memiliki kepentingan atas penetapan upah minimum tiap tahunnya.
19. Bahwa kepentingan hukum Penggugat telah dikonfirmasi oleh Saksi X dan Saksi Y yang menyatakan bahwa timbul ketidakpastian kebijakan pengupahan serta meningkatnya beban pengupahan karena ketidakpastian tersebut. Keterangan Saksi X dan Saksi Y selengkapnya sebagai berikut: [...].
20. Bahwa dalil kepentingan hukum Penggugat juga dikuatkan dengan keterangan Keterangan Ahli atas nama [...] yang menerangkan bahwa kepentingan hukum tidak harus dibuktikan secara formil berdasarkan surat-surat, melainkan juga dapat dibuktikan secara faktual berdasarkan keterangan saksi-saksi.
21. Bahwa berdasarkan jawab-jinawab, bukti-bukti, keterangan saksi dan ahli yang terungkap di persidangan, maka telah terbukti secara jelas bahwa Penggugat memiliki kepentingan hukum yang dirugikan atas penerbitan Objek Gugatan.

E. DALAM POKOK PERKARA: OBJEK GUGATAN DITERBITKAN DENGAN MELANGGAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

22. Bahwa Objek Gugatan diterbitkan dengan menyalahi ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan) dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan (PP Pengupahan) sebab: [...]
23. Bahwa dalam praktik peradilan TUN, KTUN yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dinyatakan batal dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sebagaimana Putusan Mahkamah Agung Nomor [...]
24. Bahwa hal demikian dikuatkan dengan keterangan Ahli atas nama [...] yang menguraikan sebagai berikut: [...]
25. Bahwa akibat penerbitan Objek Gugatan yang tidak berkepastian secara hukum, kalangan pengusaha mengalami hambatan dalam penetapan upah minimum pekerja sebagaimana keterangan Saksi X sebagai berikut: [...]
26. Bahwa berdasarkan jawab-jinawab, bukti-bukti, keterangan saksi dan ahli yang terungkap di persidangan, maka telah terbukti secara jelas bahwa Objek Gugatan melanggar peraturan perundang-undangan dan karenanya layak untuk dinyatakan batal demi hukum.

F. PETITUM

Berdasarkan argumentasi-argumentasi yang telah Penggugat kemukakan di atas, kami mohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim berkenan untuk memeriksa, mengadili dan memutus Gugatan *a quo* dengan amar putusan sebagai berikut:

DALAM PENUNDAAN

1. Mengabulkan Permohonan Penundaan yang diajukan Penggugat;
2. Mewajibkan Tergugat untuk menunda pelaksanaan Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor: [...] tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi Tahun 2023 tanggal 28 November 2022 sampai putusan berkekuatan hukum tetap.

DALAM POKOK PERKARA

1. Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor: [...] tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi Tahun 2023 tanggal 28 November 2022;
3. Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor: [...] tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi Tahun 2023 tanggal 28 November 2022;
4. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini.

Atau apabila Yang Mulia Majelis Hakim memiliki pendapat lain, kami mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Demikian Kesimpulan ini disampaikan. Atas perhatian dan kebijaksanaannya, kami ucapkan terima kasih.

Salam Integritas.

Kuasa Hukum Penggugat,
INTEGRITY Law Firm

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.

Zamrony, S.H., M.Kn., CRA., CTL.

Dra. Wigati Ningsih, S.H., LL.M.

Harimuhammad, S.H.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Eddy O.S. Hiariej, *Teori dan Hukum Pembuktian*, Jakarta: Erlangga, 2015.
- Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi*, Jakarta timur: Sinar Grafika, 2018.
- Hari Sugiharto, *Perlindungan Hukum terhadap Tindakan Hukum Publik oleh Pemerintah dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara*, Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2017.
- Hasan Zaini Z, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1974.
- H.M. Fauzan, *Kaidah-Kaidah Hukum Yurisprudensi: Norma-Norma Baru dalam Hukum Kasus*, Depok: Kencana, 2015.
- H.M. Fauzan dan Baharuddin Siagian, *Kamus Hukum dan Yurisprudensi*, Depok: Kencana, 2017.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Lilik Mulyadi, *Kompilasi Hukum Perdata Perspektif Teoritis dan Praktik Peradilan*, Bandung: Alumni, 2009.
- M. Hadin Muhjad, *Beberapa Masalah Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Akademika Presindo, 2011.
- Mahkamah Agung, *Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Edisi 2007*, Jakarta, 2008.
- Moh. Mahfud M.D, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Peter Leyland dan Anthony Gordon, *Textbook on Administrative Law*, Seventh Edition, Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1997.
- R.A. De Rozarie, *Tentang Keputusan Pemerintah*, Surabaya: Anggota Ikatan Penerbit Indonesia, 2018.
- R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi ketiga, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara* (Edisi Revisi). Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Ridwan H.R, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Fh UII Press, 2011,
- Sjahran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2010.
- Sjahran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap sikap-tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992.
- Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara, Kepatuhan Hukum Pejabat dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Medan: Penerbit Pustaka Pers, 2011.
- W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009.

Willibrordus Riawan Tjandra, *Litis Domini Principle, Studi Mengenai Penerapan Asas Keaktifan Hakim Pada Tahap Pembuktian dalam Rangka Pemberian Perlindungan Hukum Kepada Pihak Pencari Keadilan Pada PTUN*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2004.

Artikel Jurnal

Aju Putrijanti, “Prinsip Hakim Aktif (*Domini Litis Principle*) Dalam Peradilan Tata Usaha Negara”, MMH, Jilid 42, No. 3, Juli 2013.

Imam Sukadi, “Asas Contrarius Actus Sebagai Kontrol Pemerintah Terhadap Kebebasan Berserikat Dan Berkumpul di Indonesia”, *Mimbar Keadilan*, Vol.12 No. 2 Agustus 2019 – Januari 2020.

Masyelina Boyoh, “Independensi Hakim Dalam Memutus Perkara Pidana Berdasarkan Kebenaran Materil”, *Jurnal Lex Crimen*, Vol. IV/No. 4/Juni/2015, hlm. 117.

Muhammad Adiguna Bimasakti, “Meninjau Kekuatan Pembuktian Pengakuan Pihak dalam Sistem Pembuktian pada Peradilan Tata Usaha Negara”, *Jurnal Hukum Peratun*, Volume 2 Nomor 1 Tahun 2019, Jakarta: Mahkamah Agung, diakses melalui <https://jurnalhukumperatun.mahkamahagung.go.id/index.php/peratun/article/view/134>.

Yos Johan Utama, *Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Salah Satu Akses Negara untuk Mendapatkan Keadilan dalam Perkara Administrasi Negara (Suatu Studi Kritis terhadap Penggunaan Asas-Asas Hukum Administrasi dalam Peradilan Administrasi)*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10, Nomor 1 Maret 2007.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

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

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Putusan Pengadilan

Putusan Nomor 11/G//2022/PTUN.JKT.

Dokumen Lain

Anna Erliyana, *Keputusan Presiden: Analisis Keppres RI 1987-1998*, Jakarta: Program Pascasarjana FHUI, 2005.

Enrico Simanjuntak, “Paper Perkembangan Terbaru Hukum Acara Peradilan TUN”, *Kuliah Umum FH UI*, 29 November 2021.

We are the



INTEGRITY



TENTANG INTEGRITY

Indrayana Centre for Government, Constitution, and Society (INTEGRITY) Law Firm, sesuai dengan namanya, dimaksudkan untuk memberikan layanan profesional dengan kapasitas terbaik dan integritas tak terbeli, menolak tegas praktik mafia hukum. Didirikan oleh Denny Indrayana, Guru Besar Hukum Tata Negara dan Wakil Menteri Hukum dan HAM (2011 – 2014) serta teregister sebagai Advokat di 2 (dua) negara, Indonesia dan Australia. INTEGRITY memiliki visi untuk menjadi firma yang mampu berkontribusi bagi penegakan hukum yang adil dan berintegritas di Indonesia. Selain memberikan layanan jasa hukum di Indonesia, INTEGRITY juga telah berpraktik dan membuka kantor di Melbourne, Australia. INTEGRITY diawaki oleh para lawyers berpengalaman dan handal di bidangnya.

Bidang Kerja

- Business Competition Disputes
- Corporate Law
- Investment Law
- Capital Market Law
- Business Licensing
- Tax Law
- Banking Law
- Asset Recovery
- Bankruptcy Law
- Labour Law
- Immigration Law
- Land Disputes
- Civil Law
- Criminal Law
- General Election Disputes
- State Administrative Claims
- Constitutional Law Disputes
- Constitutional Review at the Constitutional Court
- Judicial Review at the Supreme Court
- Good Governance
- Good Corporate Governance
- Drafting of Public & Corporate Regulations
- Natural Resources Disputes
- Intellectual Property Rights
- Environmental Law
- Family Law



PROGRAM

Selain memberikan pelayanan di bidang Litigasi, Konsultasi dan Riset, INTEGRITY juga mempunyai program-program rutin yang didedikasikan kepada perbaikan sistem hukum, berupa:

1. **INTEGRITY Constitutional Advocacy** adalah litigasi yang diinisiasi oleh INTEGRITY terkait isu publik, termasuk pengujian peraturan perundangan di Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung.
2. **INTEGRITY Constitutional Discussion** adalah diskusi rutin yang membahas isu-isu hukum aktual, dan mencari solusi.
3. **INTEGRITY Client Alert** adalah riset yang dilakukan oleh INTEGRITY untuk menyampaikan update perubahan regulasi agar diketahui baik oleh masyarakat maupun badan hukum publik/privat.
4. **INTEGRITY Legal Training** adalah pendidikan dan pelatihan keahlian hukum praktis seperti legal audit, legal writing, anti-corruption training, legal drafting, dan pelatihan hukum lainnya.
5. **INTEGRITY Legal Update** adalah kajian tentang isu hukum aktual, baik dalam bentuk artikel singkat maupun bentuk lainnya.
6. **INTEGRITY Scholarship** adalah beasiswa tahunan yang diperebutkan melalui lomba karya tulis ilmiah yang finalisnya diundang untuk mempresentasikan dan memperdebatkan topiknya melawan finalis lainnya.

INTEGRITY



INDRAYANA CENTRE FOR GOVERNMENT,
CONSTITUTION, AND SOCIETY

LITIGATION | CONSULTATION | RESEARCH

Cityloft Sudirman, 8th Floor, Suite 825 📍 Level 31 & 50, 120 Collins Street
Jl. K.H. Mas Mansyur 121, Jakarta 10220, **INDONESIA** Melbourne, Victoria 3000, **AUSTRALIA**
+62 21 2555 8836 P +61 3 85184708



integrity@integritylawfirms.com



www.integritylawfirms.com