

# KEWENGANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH

Oleh : Grace

Pembimbing : Gusliana HB,SH.,M.Hum

Dr.Mexasai Indra,SH.,M.H

Alamat : Jl.Riau No.20 Kecamatan Payung Sekaki

Pekanbaru Riau

Email : Gracegiwa@yahoo.com

## ABSTRACT

*The general elections to choose Regional Head and Regional Head Vice (regional election) directly by the people under the Act (the Act) 32 of 2004 on Regional Government, as amended by Act 12 of 2008 in conjunction with the Government Regulation (PP) No. .6 in 2005, seen as a step forward in the democratic political system in our country, in order to realize the ideals of the Unitary Republic of Indonesia (Indonesian Republic) safe, orderly, fair and prosperous. However, after five years of direct election was held in the Republic (as of the month of June 2005 under the provisions of Article 233 paragraph 1 of Law 32 of 2004), it's almost always tinged with the negative impact of the various violations that gave birth to the dispute and contention, whether conducted by the contestants and supporters as well as those conducted by the organizers (Election Commission) itself.*

**Keywords:** Authority –PTUN- Dispute – Regional Election

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut prinsip demokrasi. Dengan adanya prinsip demokrasi adalah kedaulatan berada di tangan rakyat, dilaksanakan untuk dan atas nama rakyat. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) yang menjadi salah satu dasar hukum tertulis menjamin pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Reformasi yang terjadi di Indonesia juga berimplikasi pada sistem pemilihan kepala daerah, dimana sebelum terjadinya reformasi yakni pada pemerintahan orde baru sistem pemilihan kepala daerah dimana DPRD bertugas mengusulkan nama-nama calon kepala daerah dan selanjutnya yang

memilih dari nama-nama calon yang diusulkan oleh DPRD adalah Presiden<sup>1</sup>

Pemilihan Kepala daerah dan Wakil kepala daerah yang merupakan format baru dalam kancah politik nasional dalam merebut dan memposisikan kedudukan kepala daerah yang sebelumnya ditunjuk oleh rezim orde lama dan orde baru tanpa melihat kebutuhan, aspirasi dan eksistensi masyarakat lokal, hal ini sudah lama dihadapkan dengan masalah-masalah dan kepentingan elit-elit nasional, serta tidak pernah memperhatikan kondisi dan kepentingan lokal yang muatannya berbeda. Bangsa Indonesia harus belajar lebih gigih dan sabar dalam mempelajari dan mengaplikasikan seluruh produk demokrasi,

---

<sup>1</sup> Koirudin, *Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Averoes, Malang: 2005, hlm. 75

yang memiliki dua kata kunci, yakni kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum.<sup>2</sup>

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) perubahan pertama yaitu Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) tersebut adalah UU No.32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah no.17 tahun 2005, Perpu No. 3 Tahun 2005. Hal ini terbukti bahwa Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA), yang menjadi tolak ukur sebuah negara demokrasi yang baik di era otonomi daerah hampir mendapatkan permasalahan, baik permasalahan hukum, permasalahan konflik di daerah, permasalahan administrasi penyelenggaraan yang memunculkan timbulnya gugatan pelaksanaan Pilkada di banyak wilayah di Indonesia.

Munculnya *Surat Edaran Mahkamah Agung* (SEMA) Nomor. 07 Tahun 2010 memicu dinamika dalam berperkaranya di PTUN. Beberapa PTUN kemudian mengalami lonjakan jumlah perkara mengingat pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah berlangsung secara intens. Dalam tahapan pemilihan kepala daerah itulah muncul persoalan-persoalan hukum, termasuk persoalan hukum administratif terkait terbitnya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) oleh KPUD. Dalam pengamatan penulis, tahapan yang paling dominan menjadi obyek gugatan di PTUN dalam perkara Pemilihan Kepala Daerah 2010 adalah Tahapan Verifikasi Bakal Calon menjadi Calon Tetap.

Keberadaan pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) masih sering memicu munculnya berbagai macam penafsiran. Pasal ini merumuskan “Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini adalah:

(g) Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum”.

Sebab, apabila harus dibedakan kewenangan lembaga-lembaga pengadilan yang berhak memutuskannya, padahal dilakukan terhadap produk keputusan atau penetapan yang diterbitkan oleh badan yang sama, yaitu KPUD dan terkait dengan peristiwa hukum yang sama pula, yaitu perihal pemilihan umum, maka perbedaan kewenangan tersebut akan dapat menimbulkan inkonsistensi putusan pengadilan. Bahkan putusan-putusan pengadilan yang berbeda satu sama lain atau saling kontroversial. SEMA juga menunjuk putusan No. 482 K/TUN/2003 tanggal 18 Agustus 2004 sebagai yurisprudensi Mahkamah Agung yang menegaskan bahwa keputusan yang berkaitan dan termasuk dalam ruang lingkup politik dalam kasus pemilihan tidak menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya.

Namun sikap Mahkamah Agung tidak bertahan lama. Tahun 2010, Mahkamah Agung kembali mengeluarkan Surat Edaran terkait dengan Pasal 2 huruf g UU PTUN. Secara substansi, materi SEMA No. 7 Tahun 2010 memiliki perbedaan yang fundamental dengan substansi SEMA No. 8 Tahun 2005. Bahkan materi SEMA No. 7 Tahun 2010 cenderung berusaha “meluruskan” materi SEMA No. 8 Tahun 2005.<sup>3</sup>

Namun SEMA membedakan dua jenis kelompok keputusan, yaitu keputusan-keputusan yang berkaitan dengan tahap persiapan penyelenggaraan Pilkada dan keputusan yang berisi mengenai hasil pemilihan umum. Dengan demikian SEMA No. 7 Tahun 2010 mengatur bahwa keputusan-keputusan yang belum atau tidak merupakan ‘hasil pemilihan umum’ dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan. Oleh karena itu,

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm 77

---

<sup>3</sup> *Ibid*

sepanjang keputusan tersebut memenuhi kriteria Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara pasal 1 ayat 9 maka tetap menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya.

Oleh karena itu, berdasarkan permasalahan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“KEWENGANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Penulis merumuskan permasalahan yaitu :

1. Bagaimanakah proses pemeriksaan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah?
2. Apakah Implikasi Kewenangan Pengadilan Tata usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah terhadap pemilihan kepala daerah?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan untuk mencapai beberapa tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui proses pemeriksaan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah.
2. Untuk Mengetahui Implikasi kewenangan Pengadilan Tata usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah terhadap pemilihan kepala daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Merujuk pada tujuan penelitian diatas, maka penelitian ini dimaksudkan untuk dapat memberikan beberapa manfaat, antara lain :

1. Melengkapi salah satu tugas yang merupakan syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Riau
2. Untuk mengembangkan ilmu hukum secara umum dan Hukum Tata Negara pada khususnya dalam hal Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah.
3. Dengan adanya tulisan ini diharapkan menjadi masukan bagi peneliti selanjutnya, khususnya dalam permasalahan penelitian yang sama.
4. Dengan adanya tulisan ini diharapkan menambah refrensi kepustakaan di Universitas tempat penulis menyelesaikan strata satu dibidang hukum.

#### **E. Kerangka Teori**

##### **1. Teori Kewenangan**

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini sehingga F.A.M Sroink J.G Steenbeek menyebutkan sebagai konsep inti dalam kedudukan tata negara dan hukum administrasi.<sup>4</sup>

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasan hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu. Dalam hukum, kewenangan sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechte en plichten*). Dalam kaitan otonomi daerah hak mengandung pengertian kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.

##### **2. Teori Negara Hukum Rechtstat**

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia negara hukum”. Negara hukum

---

<sup>4</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. UII Press, Yogyakarta: 2002

dimaksud adalah negara yang menegakan supermasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.<sup>5</sup>

Berdasarkan uraian di atas yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berediri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>6</sup>

Sedangkan yang dimaksud dengan *due process of law* yang substansif adalah suatu persyaratan yuridis yang menyatakan bahwa pembuatan suatu peraturan hukum tidak boleh berisikan hal-hal yang dapat mengakibatkan perlakuan manusia secara tidak adil, tidak logis dan sewenang-wenang. Kewenangan Pengadilan untuk menerima, memeriksa, memutus menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya yang dikenal dengan kompetensi atau kewenangan mengadili.

PTUN mempunyai kompetensi menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama. Sedangkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT.TUN) untuk tingkat banding. Akan tetapi untuk sengketa-sengketa tata usaha negara yang harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administrasi berdasarkan Pasal 48 UU

---

<sup>5</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengnan Urutan Bab, Pasal dan ayat)*, Sekertaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2010, hlm, 46

<sup>6</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta: 1988, hlm., 153.

No. 5 tahun 1986 jo UU No. 9 tahun 2004 maka PT.TUN merupakan badan peradilan tingkat pertama. Terhadap putusan PT.TUN tersebut tidak ada upaya hukum banding melainkan kasasi.<sup>7</sup>

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.<sup>8</sup>

#### a. Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif suatu badan pengadilan ditentukan oleh batas daerah hukum yang menjadi kewenangannya. Suatu badan pengadilan dinyatakan berwenang untuk memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak sedang bersengketa (Penggugat/Tergugat) berkediamaan di salah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum pengadilan itu.

#### b. Kompetensi Absolut

Kompetensi absolut berkaitan dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa. Adapun yang menjadi obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004.

Obyek sengketa di PTUN adalah Keputusan tata usaha negara sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 3 dan Keputusan fiktif negatif berdasarkan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004.

#### a. Keputusan Tata Usaha Negara :

Pengertian Keputusan tata usaha negara menurut pasal 1 angka 3 uu No. 5 Tahun

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm 65.

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm 67.

1986 UU No. 9 Tahun 2004 ialah Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual, final, yang menimbulkan akibat hukum bagi Seseorang atau Badan Hukum Perdata.

b. Keputusan tata usaha negara fiktif negatif Obyek sengketa PTUN termasuk keputusan tata usaha Negara yang fiktif negatif sebagai mana dimaksud Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004, Keputusan fiktif negatif merupakan perluasan dari keputusan tata usaha negara tertulis yang menjadi objek dalam sengketa tata usaha negara.

Adapun subyek sengketa antara lain :

a. Penggugat

Penggugat adalah seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingan dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tata usaha negaratutan agar Keputusan tata usaha negara yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau disertai tata usaha negaratutan ganti rugi dan rehabilitasi. (Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004).

b. Tergugat

Dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 menyebutkan pengertian Tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

c. Pihak Ketiga yang berkepentingan

Dalam Pasal 83 UU No. 5 / 1986 jo UU No. 9/ 2004 disebutkan :

(1). Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa

oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa hakim, dapat masuk dalam sengketa tata usaha negara, dan bertindak sebagai:

- pihak yang membela haknya, atau
- peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.

(2). Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dapat dikabulkan atau ditolak oleh Pengadilan dengan putusan yang dicantumkan dalam berita acara.

(3). Permohonan banding terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat 2 tidak dapat diajukan tersendiri, tetapi harus bersama-sama dengan permohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok sengketa.

Pasal ini mengatur kemungkinan bagi seseorang atau badan hukum perdata ikut serta dalam pemeriksaan perkara yang sedang berjalan.

Dalam Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 disebutkan bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat tata usaha negara yang digugat.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian atau Pendekatan**

Jenis penelitian atau pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum yuridis normative yaitu penelitian hukum kepustakaan, karena menjadikan bahan kepustakaan sebagai tumpuan utama.<sup>9</sup> Dalam Penelitian hukum yuridis normative ini penulis melakukan penelitian terhadap asas-asas hukum yang bertitik tolak dari bidang-bidang tata hukum tertentu, dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap-terhadap

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo, Jakarta:2003, hlm. 23

kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan didalam perundang-undangan tertentu.<sup>10</sup>

Dalam penelitian penulis melakukan penelitian terhadap asas-asas hukum dan sejarah hukum yang berkaitan dengan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Pemilukada berdasarkan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman maupun Undang-undang dasar 1945. Jika dilihat dari sifat penelitiannya, penulis melakukan penelitian deskriptif yaitu penelitian yang dilakukan bersifat menggambarkan hasil penelitian tersebut.

## **2. Metode dan Alat Pengumpulan Bahan Hukum.**

### **a. Metode Pengumpulan data**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kepustakaan atau studi dokumen sehingga penelitian ini disebut penelitian hukum normatif. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dibedakan menjadi 3 bagian yaitu :

- a) Bahan hukum primer yakni bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti, yaitu ;
  - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945,
  - 2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung,
  - 3) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
  - 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
  - 5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

perubahan dari UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

- b) Bahan hukum sekunder yakni bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan membahas lebih hal-hal yang telah diteliti pada bahan hukum primer yaitu :
  - 1) Buku mengenai UUD, pendapat-pendapat yang relevan dengan masalah yang diteliti serta data tertulis yang terkait.
  - 2) Berbagai makalah, jurnal, surat kabar, dokumen dan data-data dari internet yang berkaitan dengan penelitian.
- c) Bahan hukum tertier yakni bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, yakni Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus hukum, dan berbagai kamus lain yang relevan.

### **b. Alat Pengumpul Data**

Alat Pengumpul data yang penulis gunakan adalah studi kepustakaan yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan penulis berupa mencari landasan teori dari permasalahan penelitian. Berdasarkan fungsinya, studi dokumen dibedakan atas 2 macam yaitu:

- 1) Acuan umum, yang berisi konsep-konsep, teori-teori dan informasi-informasi yang bersifat umum yang berhubungan dengan penelitian ini, berupa buku-buku ensiklopedia, indeks, dan sebagainya.
- 2) Acuan khusus, yang berisi hasil-hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan penelitian yang diteliti ini, berupa jurnal, laporan penelitian

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 15.

bulletin, tesis, disertasi dan sebagainya.<sup>11</sup>

**c. Teknik Analisis Bahan hukum**

Dalam penelitian ini analisis yang dilakukan adalah analisis kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu yang dinyatakan secara tertulis. Selanjutnya, penulis menarik suatu kesimpulan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus. Dalam mendapatkan suatu kesimpulan dimulai dengan melihat faktor-faktor yang nyata dan diakhiri dengan penarikan suatu kesimpulan yang juga merupakan fakta dimana kedua fakta tersebut dijabatani oleh teori-teori.<sup>12</sup>

**G. Hasil dan Pembahasan**

1. Kompetensi absolut PTUN adalah sengketa tata usaha negara yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004).<sup>13</sup> Obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata usaha negara sesuai Pasal 1 angka 3 dan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004.<sup>14</sup> Namun ini, ada pembatasan-pembatasan yang termuat dalam ketentuan Pasal-Pasal

UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004 yaitu Pasal 2, Pasal 48, Pasal 49 dan Pasal 142. Pembatasan ini dapat dibedakan menjadi : Pembatasan langsung, pembatasan tidak langsung dan pembatasan langsung bersifat sementara.<sup>15</sup>

**Yang dipersamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara**

Yang dimaksud diatas adalah sebagaimana yang disebut dalam ketentuan Pasal 3 Uu no. 5 tahun 1986:

- a. apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal ini menjadi kewajiban, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
- b. jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam Peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
- c. dalam hal Peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) : “maka setelah lewat waktu 2 (empat) bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan Keputusan Penolakan.”

---

<sup>11</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta : 1997, hlm 41.

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *op. cit.*, hlm. 24

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 38.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm 40.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm 42.

### **Obyek dan Subyek Sengketa Tata Usaha Negara Dalam Pemilu**

Yang dimaksud dengan Sengketa tata usaha negara dalam Pemilu menurut Pasal 268 ayat (1) adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara dalam Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

### **Pemeriksaan Perkara di Pengadilan Tata usaha Negara**

Berbicara prosedur dan mekanisme, sebaiknya didahului berbicara siapa saja yang berhak mengajukan permohonan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Yang biasa mengajukan permohonan adalah seorang atau badan hukum perdata yang kepentingannya dirugikan akibat Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan. Ruang lingkup seseorang dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, anggota tim kampanye calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan masyarakat.

### **Tahapan Pemeriksaan**

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan ke PTUN yang berwenang untuk mengadilinya. Penyelesaian sengketa di PTUN tahapannya sebagai berikut :<sup>16</sup>

### **Penelitian Administrasi**

Penelitian Administrasi dilakukan oleh Kepaniteraan, merupakan tahap pertama untuk memeriksa gugatan yang masuk dan telah didaftar serta mendapat nomor register yaitu setelah Penggugat/kuasanya menyelesaikan administrasinya dengan membayar uang panjar perkara.

### **Pemeriksaan Persiapan**

Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas. Tujuan pemeriksaan persiapan adalah untuk mematangkan perkara. Segala sesuatu yang akan dilakukan dari jalan pemeriksaan tersebut diserahkan kearifan dan kebijaksanaan ketua majelis.

### **Persidangan**

Dalam pemeriksaan persidangan ada dengan acara biasa dan acara cepat (Pasal 98 dan 99 UU No. 5 Tahun 1986 *jo* UU No. 9 Tahun 2004).Ketua Majelis/Hakim memerintahkan panitera memanggil para pihak untuk pemeriksaan persidangan dengan surat tercatat. Jangka waktu antara pemanggilan dan hari sidang tidak boleh kurang dari enam hari, kecuali dalam hal sengketa tersebut harus diperiksa dengan acara cepat. Panggilan terhadap pihak yang bersangkutan dianggap sah, apabila masing-masing

---

Studi Hukum Tata Negara Fakultas hukum Universitas Indonesia Jakarta Pusat 2004, hlm.46.

---

<sup>16</sup> Yodi Martono Wahyunadi, *Prosedur Beracara di tingkat Pengadilan Tata usaha Negara*,

telah menerima surat panggilan yang dikirim dengan surat tercatat. Surat panggilan kepada tergugat disertai sehelai salinan gugatan dengan pemberitahuan bahwa gugatan itu dapat dijawab dengan tertulis.<sup>17</sup>

#### **Putusan**

Setelah kedua belah pihak mengemukakan kesimpulan, maka Hakim Ketua Sidang menyatakan bahwa sidang ditunda untuk memberikan kesempatan kepada Majelis Hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut. Putusan dalam musyawarah majelis yang dipimpin oleh Hakim Ketua Majelis merupakan hasil permufakatan bulat, kecuali setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak dapat dicapai permufakatan bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak.

#### **Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara dalam Pemilu**

Dalam penjelasan Pasal 48, upaya administrasi (*administratief beroep*) yang ada adalah meliputi : keberatan administrasi dan banding administrasi. Apabila upaya penyelesaian sengketa tata usaha negara hanya disediakan upaya administrasi yang keberatan administrasi maka , apabila masih belum pusa maka selanjutnya menempuh jalur pengadilan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara ( PTUN ) , karena proses penyelesaian sengketa keberatan administrasi tidak sama dengan proses penyelesaian sengketa di pengadilan tingkat pertama, sedangkan proses penyelesaian sengketa tata usaha negara dengan jalur banding

administrasi maka apabila belum puas ,maka proses pencarian keadilannya selanjutnya langsung ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ( PT. TUN ) ,karena proses penyelesaian banding administrasi setingkat dengan proses penyelesaian sengketa pengadilan tingkat pertama ( PTUN).

#### **Majelis Khusus Tata Usaha Negara dalam Pemilu**

Pasal 270 menyatakan bahwa :

1. Dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa tata usaha negara dalam Pemilu dibentuk majelis khusus yang terdiri dari hakim khusus yang merupakan hakim karier di lingkungan pengadilan tinggi tata usaha negara dan Mahkamah Agung Republik Indonesia.
2. Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia.
3. Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah hakim yang telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim minimal 3 (tiga) tahun, kecuali apabila dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai 3 (tiga) tahun.

#### **Proses Penyelesaian Sengketa di PTUN**

Bentuk penyelesaian sengketa administrasi atau sengketa Tata Usaha Negara terdiri dari dua cara yaitu : Secara Langsung yaitu melalui pengadilan, dan secara Tidak langsung yaitu melalui upaya administratif

#### **Proses Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan**

---

<sup>17</sup> *Ibid* ,hlm 65

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan digunakan terhadap gugatan dengan objeknya berupa Keputusan Tata Usaha Negara yang dalam peraturan dasarnya tidak mengisyaratkan adanya penyelesaian sengketa melalui upaya administratif terlebih dahulu, maka dapat digunakan prosedur gugatan langsung ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam hal digunakan upaya peradilan, maka segi penilaian Hakim terhadap Keputusan TUN didasarkan aspek *rechtmatigheid* (aspek legalitasnya) saja.

#### **Penyelesaian Sengketa melalui Upaya Administratif**

Upaya administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan bagian dari suatu sistem peradilan administrasi.

Upaya administratif tersebut ialah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap keputusan TUN yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan itu sendiri. U

upaya administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 05 tahun 1986 terdiri atas dua macam prosedur:

##### **a. Banding Administratif**

Ialah penyelesaian sengketa TUN secara administratif yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang berangkutan. Banding administratif dilakukan dengan

prosedur pengajuan surat banding

administratif yang ditujukan pada atasan pejabat atau instansi lain dan badan/pejabat tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan yang berwenang memeriksa ulang KTUN yang disengketakan (SEMA No.2 tahun 1991 tanggal 9 juli 1991).

##### **b. Keberatan**

Ialah penyelesaian sengketa TUN secara administratif yang dilakukan sendiri oleh badan/pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan itu. Keberatan dilakukan dengan prosedur pengajuan surat keberatan yang ditujukan kepada badan atau pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan semula.<sup>18</sup>

2. Dengan adanya ketentuan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di atas, maka proses pemeriksaan perkara di PTUN harus ditunda dalam waktu yang cukup lama karena menunggu putusan pidananya inkraucht. Hal ini tentunya akan menjadi kendala jika gugatan TUN tersebut berkaitan dengan pemilukada, karena akan berdampak pada berlarut-larutnya proses penyelenggaraan dan hasil akhir dari pemilukada itu sendiri. Apabila dicermati ketentuan UU No.12 Tahun 2008, untuk kasus “pemalsuan surat” yang berkaitan dengan pemilukada, dianggap sebagai pelanggaran pidana, bukan pelanggaran administratif (tata usaha negara). Hal ini dapat dilihat pada ketentuan pidana Pasal 115 ayat (6) yang berbunyi sebagai berikut : “Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak

---

<sup>18</sup> W.Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atmajaya Yogyakarta: 2005, hlm..38-39.

benar atau menggunakan surat palsu seolah-olah sebagai surat yang sah tentang suatu hal yang diperlukan bagi persyaratan untuk menjadi pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan, dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan, dan denda paling sedikit Rp.36.000.000,- (tigapuluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.72.000.000,-(tujuh puluh dua juta rupiah)”<sup>19</sup>

Adapun penyelesaian atas pelanggaran pidana dalam pemilukada, menurut ketentuan Pasal 111 PP No.6/2005 disebutkan antara lain sebagai berikut :Ayat (5) : “Dalam hal laporan yang bersifat sengketa mengandung unsur tindak pidana, penyelesaiannya diteruskan kepada aparat penyidik”

Ayat (6) :“Laporan yang mengandung unsur tindak pidana sebagaimanadimaksud pada ayat (5) yang telah memperoleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang berakibat calon terpilih tidak memenuhi persyaratan, ditindaklanjuti dengan pembatalan pasangan calon oleh DPRD”

Berdasarkan ketentuan UU No.12/2008 dan PP No.6/2005 tersebut di atas,dapat dipahami secara jelas bahwa pemalsuan surat dalam pemilukada adalah termasuk dalam ranah pelanggaran pidana, bukan pelanggaran administratif. Demikian pula proses penyelesaiannya secara yuridis adalah melalui peradilan pidana,

bukan melalui gugatan (sengketa) administratif.<sup>20</sup>

### **Gagasan terhadap kewenangan PTUN dalam penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan perubahan-perubahannya. Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Dalam pasal 56 ayat (1) disebutkan: Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Ketentuan tersebut selanjutnya ditindak lanjuti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, khususnya dalam pasal 1 ayat (4) yang menyebutkan: Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sementara itu, kewenangan PTUN ditegaskan dalam Surat Edaran Nomor 7 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Sengketa mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Surat edaran itu mengartikan keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU), baik di tingkat pusat maupun daerah, mengenai hasil pemilihan umum yang tidak dapat dijadikan objek gugatan di PTUN berdasar pasal 2 huruf g Undang-Undang Peratun adalah keputusan yang berisi hasil pemilihan umum sesudah

---

<sup>19</sup>. Heriyanto,*Menguk Tabir Sengketa Pemilukada*, LeutikaPrio, 2013) Jakarta: 2013, hlm 48.

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm 50.

melewati tahap pemungutan suara yang dilanjutkan dengan penghitungan suara. Artinya, sengketa awal seperti gugatan yang diajukan beberapa calon kepala daerah terhadap KPUD misalnya, calon kepala daerah diduga menggunakan ijazah palsu, tidak memenuhi syarat kesehatan, tidak memenuhi syarat dukungan bagi calon independen, atau pasangan calon kepala daerah meninggal masih menjadi kewenangan PTUN untuk mengadilinya. Contoh yang paling nyata adalah gugatan calon Wali Kota Medan Drs Rudolf Muzuoka Pardede terhadap KPU Kota Medan di PTUN dan PT TUN Medan yang dikabulkan dan saat itu masih dalam proses kasasi. Sementara itu, MK telah mengesahkan Pemilukada Kota Medan melalui putusan Nomor 15/PHPU.D-VIII/2010 tanggal 11 Juni 2010.

#### **H. KESIMPULAN**

Adapun kesimpulan yang dapat diambil dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis antara lain :

1. Bahwa perselisihan sengketa TUN dalam pemilukada tidak terdapat perbedaan dengan sengketa TUN secara umum.
2. Dalam penyelesaian sengketa TUN dalam pemilukada putusan PTUN tidak memberikan implikasi terhadap tahapan dalam pemilukada dan hasil pemilukada yang ditetapkan oleh KPUD.

#### **I. SARAN**

Adapun saran yang diberikan oleh Penulis setelah melakukan penelitian antara lain :

1. Diharapkan Proses Pemeriksaan Pengadilan Tata usaha negara dalam penyelesaian sengketa pemilihan

Kepala Daerah harus dilakukan dengan cepat Karena hal ini merupakan berguna bagi kepentingan rakyat banyak.

2. Diperlukan hukum acara khusus dalam penyelesaian perkara sengketa TUN dalam pemilihan umum kepala daerah .

#### **J. DAFTAR PUSTAKA**

##### **1. Buku-buku**

- Arifin, Firmansyah, dkk, 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga*. Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Budiharjo, Miriam, 1986, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT.Gramedia, Jakarta.
- Harahap, Zairin, 2010, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Heriyanto, SH, 2013, *Menguak Tabir Sengketa Pemilukada*, Jakarta, Leutika Prio.
- Ibrahim, Johnny, 2007, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia, Malang.
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II .Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Juliansyah, Elvi, 2007, *PILKADA Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah*, Mandar Maju
- Koirudin, *Kebijakan*, 2005, *Desentralisasi di Indonesia: Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Averoes, Malang.
- Lutfi, Mustafa, 2010, *Dinamika Pemilukada di Indonesia; Hukum*

*Sengketa Pemilukada di Indonesia*,  
UII Press, Jogjakarta.

M. Hadjon, Philipus, 1998, *Tentang Wewenang, Makalah pada peraturan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, 1993 *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung.

MD, Mahfud, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta.

## 2. Peraturan Perundangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi  
UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

UU Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.

## 3. Jurnal Hukum

Nike K. Rumokoy, Makalah *Peran PTUN dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara*, Vol. XX/No. 2/Januari-Maret/2012 (Edisi Khusus)

Priyatmanto Abdoellah, SH. *Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Sengketa Pemilukada*, *Jurnal Hukum* 2008

Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, *Pelanggaran Pemilu 2009 dan Mekanisme Penyelesaiannya*, Position Paper, Jakarta, Desember 2008

Pan Mohamad Faiz, *Sengketa Pemilu dan Masa Depan Demokrasi*, Artikel Jurnal Hukum, 2009.

## 4. Website

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d1abba651daf/problem-tenggang-waktu-uu-ptun-dalam-penyelesaian-perkara-pilkada-brioleh-irvan-mawardi-> didownload tgl 06 februari 2014

<http://odebhora.wordpress.com/2011/05/17/penyelesaian-sengketa/> didownload tgl 07 februari 2014

[kamusbahasaIndonesia.org/penyelesaian](http://kamusbahasaIndonesia.org/penyelesaian) (terakhir dikunjungi pada tanggal 20 desember 2011 pukul 09.00 wib.

<http://taufiknandangf.blogspot.com/2013/06/contoh-kasus-ptun.html> didownload tgl 25 februari 2014

<http://www.tempo.co/read/news/2012/08/27/058425806/PTUN-Surabaya-Mulai-Sidangkan-Kasus-Pilkada-Batu> didownload tgl 25 februari 2014

<http://click-gtg.blogspot.com/2008/11/teori-pembagian-kekuasaan.html> didownload tgl 25 februari 2014

<http://peradilankita.blogspot.com/2011/03/sejarah-kekuasaan-kehakimandi.html> didownload tgl 25 februari 2014

<http://kunami.wordpress.com/2007/11/06/penyelesaian-sengketa-tata-usaha-negara/> didownload tgl 25 februari 2014

<http://www.edipranoto.com/2011/04/penyelesaian-sengketa-tun.html> didownload tgl 25 februari 2014