

# PERGESERAN WEWENANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA ATAS PENETAPAN PARPOL PESERTA PEMILU

Kajian Putusan PTTUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT

## THE SHIFTING OF AUTHORITY IN THE ADMINISTRATIVE COURT ON THE DETERMINATION OF POLITICAL PARTIES ELECTIONS PARTICIPANTS

An Analysis of Jakarta Administrative Court's Decision Number 25/G/2013/PT.TUN.JKT

**W. Riawan Tjandra**

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Jl. Mrican Baru No. 28 Yogyakarta

Email: willyriawan@yahoo.com

Diterima tgl 12 Mei 2013/Disetujui tgl 15 Juli 2013

### ABSTRAK

Penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu dalam Putusan PT TUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT atas Gugatan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) menimbulkan problematik teoretis dalam teori hukum acara peradilan tata usaha negara. PKPI adalah salah satu partai baru yang didirikan oleh S yang dalam verifikasi partai politik yang dilakukan oleh KPU yang sempat dinyatakan tidak lolos sebagai peserta Pemilu 2014. Problematik secara teoretis tersebut terlihat dari konsiderasi putusan PT TUN Jakarta yang melakukan penggeseran wewenang peradilan tata usaha negara secara generik yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1986 jis UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009 yang membatasi secara restriktif kewenangan peradilan tata usaha negara untuk menguji legalitas Keputusan Tata Usaha Negara baik yang bersifat positif maupun fiktif-negatif menjadi tindakan faktual pejabat tata usaha negara. Di sisi lain, substansi putusan PT TUN Jakarta tersebut juga terkesan justru

menguji substansi UU Pemilu sebagai peraturan dasarnya terkait limitasi waktu gugatan sengketa tata usaha negara pemilu. Tidak dipenuhinya secara maksimal standar pengujian berdasarkan kebenaran material dalam sistem peradilan tata usaha negara telah membawa putusan PT TUN Jakarta tidak mampu mewujudkan tujuan peradilan tata usaha negara secara optimal. Tujuan tersebut adalah untuk memberikan keadilan administratif secara substantif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara berdasarkan kebenaran material.

Kata kunci: pemilihan umum, keputusan tata usaha negara, peradilan tata usaha negara.

### ABSTRACT

*The settlement of the administrative legal dispute on general election as issued in the decision of the Administrative High Court (PT TUN) of Jakarta Number 25/G/2013/PT.TUN.JKT has resulted in a theoretical problem in terms of administrative procedural law. The legal dispute was initiated by PKPI, a newly established political party*

*founded by former Jakarta's Governor, Sutiyoso soon after it failed to run in the 2014 legislative race. The theoretical problem can be observed in the PT TUN's ruling consideration which makes an authority shift in the Administrative Court generically, as regulated on Law Number 5 of 1986, Law Number 9 of 2004, and Law Number 51 of 2009 that restrictively set the authority limit of the Administrative Court to examine the legality of either positive administrative decision or fictive-negative one to become a factual action of the government official. On the other side, the substance*

*of the decision also seems review the substance of the Election Law as the basic rules regarding time limitations on administrative dispute lawsuit. As the review did not meet the examination standards according to the Administrative Court system, the decision could not reached the optimum objectives set forth in the due process of law. These objectives are to substantially obtain the administrative justice in settling any administrative legal dispute based on material truths.*

*Keywords: general elections, administrative decision, administrative court.*

---

## **I. PENDAHULUAN**

Putusan PTTUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT atas Gugatan PKPI ternyata justru memicu timbulnya problematika atas konsiderasi dan vonis yang diputuskan di dalamnya. Putusan PT TUN tersebut hadir dan menambahkan kerumitan dalam kajian hukum acara peradilan tata usaha negara karena persinggungan antara persoalan pemilu dengan hukum administrasi negara yang dibuka oleh Pasal 269 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (UU Pemilu) yang mengatur bahwa pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 268 ke pengadilan tinggi tata usaha negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 259 ayat (2) telah digunakan.

Putusan PT TUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT jika dicermati menunjukkan beberapa kejanggalan yaitu antara lain: terjadi penggeseran wewenang peradilan tata usaha negara yang dalam UU Peradilan TUN kewenangan pokoknya adalah menilai legalitas suatu KTUN dalam putusan Nomor 25/G/2013/

PT.TUN.JKT justru menilai tindakan faktual KPU, pengujian hakim yang dilakukan justru terhadap peraturan dasarnya (UU Pemilu) bukan KTUN yang diterbitkan KPU atas dasar UU Pemilu dalam verifikasi parpol dan perluasan tenggang waktu gugatan yang bertentangan dengan kriteria tenggang waktu menggugat dalam UU Pemilu.

Lahirnya sengketa tata usaha negara pemilu yang diputuskan melalui putusan PT TUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT disebabkan karena PKPI tidak bersedia menerima tindakan KPU yang menurut PKPI tidak bersedia melaksanakan Keputusan Bawaslu Nomor 012/SP-2/Set.Bawaslu/I/2013. Sementara, tindakan KPU untuk tidak melaksanakan Keputusan Bawaslu tersebut menurut versi KPU adalah karena adanya perbedaan penilaian terkait keterangan KPU Provinsi, bukti-bukti yang disampaikan dalam sidang adjudikasi, dan ruang lingkup tugas Bawaslu yang tidak memiliki wewenang untuk menguji Peraturan KPU terhadap norma UU, berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (2), Pasal 259 ayat (1) dan ayat (4) UU Nomor 8 Tahun 2012. Hal itu terlihat dari beberapa pertimbangan putusan PT TUN

Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT yang di antaranya menyebutkan:

Menimbang bahwa setelah majelis hakim mencermati peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pemilu, tidak satu pasalpun yang memberikan kewenangan kepada KPU untuk menguji atau mengingkari keputusan Bawaslu, dan atau tidak satu pasalpun yang tersirat yang memberikan kewenangan kepada KPU untuk menguji keputusan Bawaslu. Baik menurut UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, UU Nomor 8 Tahun 2012, baik dalam peraturan-peraturan KPU yang dibuat sendiri sebagai pelaksanaan dari UU Nomor 8 Tahun 2012, maupun peraturan-peraturan yang dibuat Bawaslu serta Peraturan Keputusan Bersama antara KPU, Bawaslu berupa Kode Etik Penyelenggara Pemilu, tidak satupun yang mengatur yang memberikan kewenangan kepada KPU untuk menguji keberadaan keputusan Bawaslu;

Menimbang, bahwa sarana atau upaya yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk mengubah keputusan KPU terhadap penyelesaian suatu sengketa pemilu telah diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang, Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, Peraturan DKPP yaitu melalui keputusan Bawaslu atau Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 259 ayat (3) dan ayat (3) serta Pasal 269 UU Nomor 8 Tahun 2012, sebagaimana dibenarkan oleh tergugat dalam Surat Keputusan Nomor 05/Kpts/KPU/Tahun 2013 tanggal 8 Januari 2013.

Ditinjau dari teori hukum administrasi negara, sebenarnya kedudukan dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) harus ditempatkan sebagai suatu lembaga ekstra struktural (*state auxiliaries agency*) dalam kerangka hukum tata negara. Hal ini berarti kedudukan dari para komisioner di kedua komisi tersebut harus dilihat sebagai pejabat negara, bukan sebagai pejabat tata usaha negara di lingkungan pemerintah (*bestuur*). UU No. 8 Tahun 2012 yang memperluas kompetensi peradilan tata usaha negara dengan mengatribusikan sengketa TUN pemilu ke dalam kompetensinya sebenarnya mengubah paradigma mengenai konsep ruang lingkup kewenangan pemerintah (*bestuur*) dalam Teori Hukum Administrasi Negara.

Hal itu telah membawa institusi peradilan tata usaha negara untuk memasuki wilayah pengujian yang sebenarnya ada di ranah hukum tata negara. Selain itu, subjek yang terkait dengan kewenangan penetapan sengketa pemilu yang pada hakikatnya adalah pejabat negara dan bukan pejabat tata usaha negara telah menggeser kewenangan peradilan tata usaha negara untuk menguji keputusan pejabat negara yang berada di ranah hukum tata negara, bukan lagi keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang menjadi kewenangan generik peradilan tata usaha negara dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara.

Tulisan ini akan menganalisis substansi putusan PT TUN Jakarta tersebut melalui metode pendekatan *contain analysis* dengan mendasarkan pada teori-teori hukum acara peradilan tata usaha negara dan hukum administrasi negara guna mencermati logika hukum yang dikonstruksi dalam putusan PT TUN tersebut.

## II. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan di atas, rumusan masalah dalam tulisan ini adalah bagaimana terjadinya pergeseran wewenang peradilan tata usaha negara yang terdapat dalam putusan PT TUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT atas Gugatan PKPI sebagai pengujian atas sengketa tata usaha negara pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu berdasarkan teori hukum acara peradilan tata usaha negara jika ditinjau dari empat aspek berikut: (1) limitasi tenggang waktu; (2) objek sengketa; (3) subjek tergugat dan (4) kebenaran material?

## III. STUDI PUSTAKA DAN ANALISIS

### A. Studi Pustaka

#### 1. Tinjauan Teori mengenai Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara

Tinjauan secara teoretis mengenai kewenangan peradilan tata usaha negara harus dikaitkan dengan ruang lingkup dari kewenangan pemerintah (*bestuur*) dalam Teori Hukum Administrasi Negara. Groves dan Lee (2007: 1) menyatakan bahwa “*administrative law might simply mean a part of public law that do not include constitutional law.*” Pendapat itu senada dengan ruang lingkup hukum administrasi negara (*bestuursrecht*) sebagaimana dikemukakan oleh Goede (1986: 20) yang menyatakan bahwa hukum administrasinegarameliputikeseluruhanperaturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi pemerintah (*het geheel van regels betreffende het besturen*). Demikian juga Verstedden (1984: 4) pernah mengutarakan bahwa hukum administrasi dapat diuraikan sebagai peraturan-peraturan yang terdapat dalam hukum publik yang berkaitan

dengan pemerintahan umum (*het bestuursrecht kan worden omschreven als de regles (van het publiekrecht) welke betrekking hebben op het (openbaar) bestuur*).

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup dari kewenangan pemerintah (*bestuur*) dapat dipergunakan teori residu, yaitu lapangan pekerjaan negara yang tidak termasuk pembuatan undang-undang (*regelgeving*) dan peradilan (*rechtspraak*) (Hadjon, 1993: 4). Ruang lingkup pekerjaan pemerintah (*bestuur*) tersebut yang pada hakikatnya menjadi kompetensi absolut dari peradilan tata usaha negara. Hal itu dapat dibandingkan dengan studi komparasi terhadap kompetensi dan sistem pengujian lembaga-lembaga peradilan tata usaha negara di Jerman, Perancis dan Belanda yang dilakukan oleh Seerden dan Stroink (2002) yang pada prinsipnya menunjukkan bahwa kewenangan pengujian lembaga peradilan tata usaha negara di negara-negara tersebut adalah Keputusan Tata Usaha Negara di lingkungan pemerintah (*bestuur*) dalam lingkup Hukum Administrasi Negara (Tjandra, 2012: 25-35).

Berkaitan dengan ruang lingkup kewenangan peradilan administrasi, di awal pembentukan peradilan administrasi di Belanda sempat timbul perbedaan mengenai ruang lingkup kewenangan (kompetensi absolut) peradilan administrasi (Kunnecke, 2007: 11-13). Thorbecke berpendapat bahwa sebaiknya kewenangan peradilan administrasi ditentukan berdasarkan letak pokok sengketa (*fundamentum petendi*) dalam lapangan hukum publik (kompetensi luas peradilan administrasi). Pendapat tersebut disangkal oleh Buys yang cenderung memperluas kompetensi absolut peradilan umum dengan menyatakan bahwa walaupun pokok dalam

perselisihannya (*objectum litis*) terletak di lapangan hukum publik, bila yang dirugikan adalah hak privat seseorang atau badan hukum perdata yang merasa perlu menuntut ganti rugi, maka kewenangan tersebut terletak pada peradilan umum (kompetensi sempit peradilan administrasi).

## **2. Posisi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa TUN Pemilu**

Posisi peradilan tata usaha negara dalam sengketa TUN pemilu oleh pembentuk UU ingin dikonstruksi melalui model yang sebangun dengan sistem penyelesaian sengketa kepegawaian yang mengintegrasikan penyelesaian sengketa melalui upaya administratif (*administratieve beroep*) yang merupakan derivat dari teori peradilan administrasi semu dengan proses penyelesaian di peradilan tata usaha negara (PT TUN) yang merupakan derivat dari teori peradilan administrasi murni.

Salah satu karakteristik penyelesaian sengketa TUN melalui peradilan administrasi semu adalah ruang lingkup pengujiannya yang meliputi aspek *doelmatigheid* (pertimbangan kebijaksanaan dalam penetapan) dan aspek *rechtsmatigheid* (pertimbangan legalitas) dengan kewenangan yang dapat meliputi kewenangan untuk mengonversi KTUN (*beschikking*) maupun menganulasi KTUN objek sengketa. Ruang lingkup pengujian dan kewenangan penyelesaian sengketa TUN melalui upaya administratif tersebut lebih luas dibandingkan yang dimiliki oleh peradilan TUN yang hanya memiliki ruang lingkup pengujian dari segi *rechtsmatigheid* dan kewenangan untuk menganulasi suatu KTUN.

Dalam konteks pengaturan kewenangan penyelesaian sengketa TUN Pemilu dalam UU No. 8 Tahun 2012 tersebut perlu dielaborasi lebih

dalam lagi dari sisi keilmuan hukum: Apakah tepat analogi yang menyamakan penyelesaian sengketa kepegawaian (upaya banding administratif) dengan sengketa TUN pemilu tersebut? Apakah interpretasi ekstensif yang memperluas pengertian “badan atau pejabat TUN” dalam Pasal 1 angka (8) UU No. 51 Tahun 2009 sehingga menempatkan Komisi Pemilihan Umum sebagai “badan atau pejabat TUN” koheren dengan makna “urusan pemerintahan” (*bestuurszaak*) sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 angka (3) dan Penjelasan pasal tersebut dalam UU No. 5 Tahun 1986? Kiranya problematika paradigmatis yang terjadi terkait putusan PT TUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT atas Gugatan PKPI tidak bisa dipisahkan dengan beberapa persoalan tersebut.

### **B. Analisis**

Meskipun banyak hal yang kiranya bisa ditelaah terkait putusan PT TUN Jakarta itu, terhadap Putusan PT TUN Jakarta tersebut akan dianalisis dengan dibatasi pada 4 (empat) aspek yang dianggap penting, yaitu: 1. limitasi tenggang waktu gugatan; 2. objek sengketa TUN yang diuji; 3. konsiderasi Putusan PT TUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT terkait subjek tergugat (KPU) dan 4. upaya mengungkap kebenaran material (*materiele waarheid*) dalam pemeriksaan sengketa TUN tersebut.

#### **1. Limitasi tenggang waktu gugatan**

Majelis hakim tinggi PT TUN Jakarta dalam salah satu konsiderasi putusannya (hlm. 144) setelah diawali dengan beberapa konsiderasi hukum terkait hal tersebut sebelumnya, akhirnya sampai pada pertimbangan hukum dengan menyatakan bahwa menurut “hemat majelis hakim oleh karena sikap dan tindakan KPU yang tidak melaksanakan Keputusan Bawaslu Nomor

012/SP-2/Set.Bawaslu/I/2013 masih seputar penyelesaian sengketa pemilu, serta dengan tidak ada norma yang mengatur tenggang-tenggang waktu pengajuan gugatan, maka menurut hemat majelis pengajuan gugatan terhadap tindakan yang sedemikian dapat diajukan kapan saja kepada pengadilan tinggi tata usaha negara yang berwenang untuk itu”.

Logika hukum dalam pertimbangan hukum sebagaimana yang dikemukakan majelis hakim PT TUN tersebut (justru) kiranya menimbulkan kerancuan antara kewenangan pengujian hakim TUN yang dalam UU PTUN seharusnya hanya dilakukan terhadap suatu KTUN (*beschikking*) *vide* Pasal 1 angka (3) UU No. 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka (9) UU No. 51 Tahun 2009 dengan uji material terhadap norma hukum undang-undang. Majelis hakim PT TUN dengan rangkaian konsiderasi yang dikemukakan dalam pertimbangan hukum putusan tersebut justru mengarah pada pengujian terhadap rumusan Pasal 269 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012 yang secara eksplisit telah menegaskan bahwa pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 3 (tiga) hari kerja setelah dikeluarkannya Keputusan Bawaslu.

Mencermati logika hukum konsiderasi putusan tersebut tidak salah jika banyak pihak sampai pada asumsi bahwa majelis hakim tinggi PT TUN Jakarta dalam kasus tersebut telah bertindak melampaui kewenangan (*abuse of power*) dalam memutuskan mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan di PT TUN dalam sengketa TUN pemilu sebagaimana secara tegas telah ditentukan dalam Pasal 269 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012 sebagai *lex specialis* dari limitasi tenggang waktu pengajuan gugatan *vide* Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 (90 hari). Perpanjangan

limitasi tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada Pasal 269 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012 hanya dimungkinkan dalam rangka Pasal 269 ayat (3), yaitu guna perbaikan gugatan setelah gugatan didaftarkan di PT TUN yang menyatakan bahwa “dalam hal pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya gugatan oleh pengadilan tinggi tata usaha negara.”

## 2. Objek sengketa TUN yang diuji

Sehubungan dengan objek sengketa yang diuji dalam sengketa TUN pemilu seharusnya secara yuridis diikuti kompetensi absolut PT TUN sebagaimana diatur pada Pasal 268 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012 yang menyebutkan bahwa sengketa tata usaha negara pemilu adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara 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.

Sebenarnya, majelis hakim tinggi PT TUN Jakarta dalam sengketa TUN tersebut telah berupaya mengidentifikasi objek sengketa dalam perkara Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT melalui pertimbangan hukumnya dengan membuat tabel komparasi objek sengketa TUN berdasarkan UU PTUN dan UU No. 8 Tahun 2012 sebagaimana diuraikan pada halaman 139-140 putusan PT TUN Jakarta.

Berdasarkan tabel di bawah ini dapat dicermati bahwa *pertama* definisi sengketa tata usaha negara yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 2012 telah memperluas subjek dan objek yang

| PERBEDAAN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| UU Nomor 51 Tahun 2009                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | UU Nomor 8 Tahun 2012                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>Pengertian sengketa:</p> <p>Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</p>                                    | <p>Pengertian sengketa:</p> <p>Sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.</p>                                                                                       |
| Surat keputusan bersifat individual dan final.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Surat keputusan tidak bersifat individual dan final.                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>Subjek hukum:</p> <p>Penggugat adalah seseorang atau badan hukum perdata;</p> <p>Tergugat adalah badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.</p>                                                                                                                                                                                                                        | <p>Subjek hukum:</p> <p>Penggugat adalah organisasi masyarakat (Ormas) partai politik;</p> <p>Tergugat adalah KPU (khusus sengketa pemilu mengenai verifikasi partai politik dan pencoretan dari daftar tetap anggota DPR, DPD dan DPRD).</p>                                                             |
| <p>Objek sengketa:</p> <p>Keputusan Tata Usaha Negara yang tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata;</p> <p>Tidak termasuk tindakan faktual (<i>materiel daad</i>).</p> | <p>Objek sengketa:</p> <p>Surat Keputusan KPU yang berkaitan dengan verifikasi partai politik peserta pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, meskipun telah melalui banding administratif di Bawaslu;</p> <p>Tindakan faktual (<i>materiel daad</i>).</p> |
| Tenggang waktu pengajuan gugatan 90 hari sejak diberitahukannya atau sejak diterimanya atau sejak mengetahui.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Tenggang waktu mengajukan gugatan 3 (tiga) hari kerja sejak keputusan Bawaslu.                                                                                                                                                                                                                            |

lazimnya yang menjadi kriteria penentu kompetensi absolut peradilan tata usaha negara. *Kedua*, karakter individual dan final yang lazimnya melekat pada unsur KTUN telah diubah dalam UU No. 8 Tahun 2012. *Ketiga*, terjadi perluasan kriteria penggugat dalam UU No. 8 Tahun 2012 yang menjadi *lex specialis* dari keharusan subjek penggugat adalah orang atau badan hukum perdata sebagaimana diatur dalam UU Peradilan TUN. Demikian juga penempatan KPU sebagai subjek tergugat telah memperluas makna tergugat yang lazimnya adalah hanya badan atau pejabat TUN (*bestuur*). Dan *keempat*, penyempitan tenggang waktu gugatan menjadi hanya maksimal 3 (tiga) hari kerja sejak adanya putusan Bawaslu yang mengubah jangka waktu 90 hari sebagaimana diatur pada Pasal 55 UU Peradilan TUN. Identifikasi perbedaan-perbedaan UU No. 8 Tahun 2012 dengan UU Peradilan TUN oleh majelis hakim sebenarnya sudah mencerminkan perbedaan yuridis antara kedua undang-undang tersebut, namun majelis hakim yang mengidentifikasi adanya tindakan materiil sebagai salah satu karakter dari objek sengketa TUN berdasarkan UU No. 8 Tahun 2012 menurut penulis merupakan kesimpulan yang terlalu jauh yang justru telah menggeser terlalu jauh batas kompetensi absolut peradilan TUN yang hanya dibatasi untuk menguji tindakan hukum administrasi dalam bentuk penetapan. Hal itulah yang sebenarnya menjadi awal dari problematika yang timbul dalam putusan PT TUN Jakarta tersebut.

Namun, setelah melalui beberapa pertimbangan hukum sebelumnya, hal yang kiranya tidak konsisten dengan hakikat kewenangan peradilan TUN sebagaimana dimaksud dalam UU PTUN adalah konsiderasi yuridis majelis hakim tinggi PT TUN Jakarta yang menyatakan bahwa “berdasarkan uraian

di atas dengan demikian Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa sengketa pemilu dalam ***bentuk perbuatan faktual, faiteljik handeling, materielsdaad*** yang dilakukan KPU.” Tidak mengherankan, jika kemudian majelis hakim tinggi PT TUN dalam diktum/amar putusannya sampai pada salah satu diktum yang “menyatakan tindakan KPU (tergugat) yang tidak melaksanakan Keputusan Bawaslu Nomor 012/SP-2/Set.Bawaslu/I/2013 tanggal 5 Februari 2013 merupakan perbuatan melawan hukum.” Rumusan semacam itu lazimnya hanya terdapat dalam sengketa perdata dalam rangka *onrechtmatig overheidssdaad* (OOD) dan tidak tepat jika digunakan untuk mengualifikasikan tindakan tergugat dalam sengketa tata usaha negara, karena tidak konsisten dengan kompetensi absolut peradilan TUN sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 yang merupakan derivat dari hakikat kewenangan peradilan TUN dalam teori hukum acara peradilan TUN sebagaimana digunakan sebagai acuan dari konstruksi Pasal 268-269 UU No. 8 Tahun 2012.

Sebagai akibat ketidakjelasan dalam penentuan objek sengketa TUN pemilu dalam perkara No. 25/G/2013/PT.TUN.JKT tersebut, majelis hakim tinggi PT TUN terkesan menjadikan rancu objek pengujian sebagaimana seharusnya yang telah digariskan dalam Pasal 268 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012 (keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota) dengan perbuatan material (*materiele daad*) KPU yang oleh UU No. 8 Tahun 2012 maupun oleh UU PTUN tidak pernah ditempatkan sebagai kompetensi absolut dari PT TUN.

Pembentuk UU PTUN memilih mendesain kompetensi absolut peradilan TUN yang kiranya justru lebih sempit dibandingkan kompetensi

absolut peradilan TUN dalam Teori Thorbecke dan Buys di atas, dengan menentukan bahwa sengketa TUN yang dapat diperiksa di PTUN harus dikaitkan dengan adanya kerugian sebagai akibat penetapan suatu KTUN (Pasal 1 angka (3) jo Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986). Namun, terdapat pembatasan kompetensi absolut PTUN sebagaimana diatur pada Pasal 2 dan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986. Memang, Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 memperluas ruang lingkup KTUN yang dapat diuji di peradilan TUN, namun yang dimaksud adalah KTUN fiktif penolakan penerbitan KTUN oleh badan atau pejabat TUN, tidak mencakup perbuatan material (*materiele daad*) badan atau pejabat TUN. Jika dikaitkan dengan landasan teori sebagaimana telah dikemukakan di atas, berdasarkan studi komparasi terhadap kompetensi dan sistem pengujian lembaga-lembaga peradilan tata usaha negara di Jerman, Perancis dan Belanda yang dilakukan oleh Seerden dan Stroink (2002) pada prinsipnya menunjukkan bahwa kewenangan pengujian lembaga peradilan tata usaha negara di negara-negara tersebut adalah keputusan tata usaha negara di lingkungan pemerintah (*bestuur*) dalam lingkup Hukum Administrasi Negara. Hal itu yang justru terlihat secara eksplisit telah dilanggar dalam putusan PT TUN Jakarta Nomor 25/G/2013/PT.TUN.JKT.

Ketidakjelasan dalam penentuan objek sengketa TUN dalam perkara No. 25/G/2013/PT.TUN.JKT sebagaimana terlihat dalam pertimbangan putusan PT TUN Jakarta yang terkesan berubah-ubah dan bahkan berbeda dengan objek yang digugat oleh penggugat (Keputusan KPU Nomor 05/Kpts/KPU/Tahun 2013 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2014), menimbulkan penilaian bahwa PT TUN Jakarta bukan saja telah melakukan *ultra petita*,

namun telah memutuskan sengketa atas objek sengketa yang kabur. Ada beberapa pertimbangan yang diarahkan atas objek sengketa yang berbeda-beda yang dimunculkan oleh majelis hakim tinggi TUN dalam pertimbangan yang tidak muncul di awal gugatan penggugat, yaitu: tindakan tergugat yang tidak melaksanakan Keputusan Bawaslu Nomor 012/SP-2/Set.Bawaslu/I/2013 tanggal 5 Februari 2013, Surat Nomor 94/KPU/II/2013 tanggal 11 Februari 2013, Keputusan KPU Nomor 05/Kpts/KPU/Tahun 2013 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2014 dan bahkan timbul penilaian majelis hakim tinggi PT TUN Jakarta dalam perkara tersebut membuat konsiderasi hukum yang mengarah pada uji material sebuah undang-undang. Hal itu terlihat dari salah satu pertimbangan hukum majelis hakim tinggi PT TUN Jakarta halaman 116 yang menyatakan:

“Menimbang, bahwa menurut hemat majelis hakim maksud kata perasa *“keputusan Bawaslu merupakan keputusan akhir”* dan *“mengikat”*, *“kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu”* yang terdapat dalam Pasal 259 ayat (1) adalah semua keputusan Bawaslu tentang penyelesaian sengketa pemilu *“tidak tak terkecuali”* termasuk berkaitan dengan verifikasi partai politik peserta pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD merupakan keputusan yang terakhir (*final*) dengan catatan *“apabila”* keputusan Bawaslu tersebut diterima oleh para pihak yang bersengketa atau dengan lewatnya tenggang waktu yang tersedia untuk mengajukan gugatan kepada pengadilan tinggi tata usaha negara, keputusan Bawaslu tersebut menjadi keputusan yang terakhir (*final*). Ketika keputusan Bawaslu

merupakan suatu keputusan yang terakhir (final) maka keputusan Bawaslu menjadi mengikat (*binding*) terhadap pemangku yang berkepentingan. Akan tetapi sebaliknya keputusan Bawaslu tersebut belum yang terakhir (belum final) mana kala para pihak tidak menerima keputusan Bawaslu dengan diwujudkan pengajuan gugatan tertulis kepada pengadilan tinggi tata usaha negara. Dengan diajukannya gugatan kepada pengadilan tinggi tata usaha negara maka keputusan Bawaslu tersebut belum mengikat atau belum yang terakhir atau belum final karena masih ada pihak-pihak yang mengajukan gugatan kepada pengadilan tinggi tata usaha negara. Demikian juga untuk seterusnya, putusan pengadilan tinggi tata usaha negara merupakan keputusan yang terakhir mana kala putusan tersebut diterima dengan baik oleh para pihak atau para pihak tidak mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam tenggang waktu yang diberikan undang-undang, sehingga putusan pengadilan tinggi menjadi mengikat (*binding*).”

Logika hukum dalam pertimbangan hukum putusan tersebut justru sulit disangkal bahwa telah melakukan pengujian material secara vertikal ke atas, yaitu justru turut menguji rumusan normatif suatu ketentuan undang-undang (UU No. 8 Tahun 2012). Bukankah ini berarti majelis hakim tinggi PT TUN Jakarta dalam perkara tersebut telah menggunakan “pedang bermata dua” yang menguji ke bawah (KTUN) dan sekaligus menguji ke atas (peraturan dasar dari suatu KTUN)?

### 3. Subjek tergugat KPU

Hakikat kewenangan peradilan TUN

dalam penyelesaian sengketa TUN adalah untuk menguji Keputusan TUN (*beschikking*) sebagai wujud tindakan tata usaha negara yang dilakukan badan atau pejabat TUN. Hal itu dapat disimpulkan dari rumusan Pasal 1 angka (4) UU No. 5 Tahun 1986 jo Pasal 1 angka (10) UU No. 51 Tahun 2009, Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 dan Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986. Jika mencermati pertimbangan hukum putusan majelis hakim tinggi PT TUN Jakarta pada halaman 133-134 terlihat justru diarahkan kepada penilaian (subjektif?) majelis hakim tinggi TUN PT TUN Jakarta terhadap subjek tergugatnya, bukan lagi sesuai dengan hakikat kewenangan peradilan TUN di atas yang seharusnya mengacu secara objektif terhadap tindakan hukum TUN tergugat yang dituangkan dalam *beschikking*. Hal itu dapat dilihat dari beberapa pertimbangan majelis hakim tinggi TUN berikut:

Menimbang, bahwa KPU merupakan representatif dari sekian negarawan sehingga sikapnya haruslah menunjukkan kenegarawanan, bertindak sesuai dengan orang bijak (*wise*) tidak justru mempertontonkan kepada khalayak ramai (publik) perbuatan yang melawan hukum; Menimbang, bahwa bila orang-orang terpandang yang menjadi negarawan mempertontonkan di depan umum melakukan suatu pelanggaran hukum (inkonsistensi terhadap negara hukum, kepatuhan hukum, ketidakpastian hukum) bagaimana mungkin rakyat (masyarakat) bisa sadar hukum, justru sudah barang tentu rakyat atau masyarakat ikut-ikutan mempertontonkan perbuatan yang melanggar hukum, sebab yang sepatutnya dapat dijadikan sebagai anutan tidak lagi dapat dipercaya sebagai anutan;

Menimbang, bahwa agar negara ini merupakan negara hukum yang sadar akan hukum atau tertib hukum, penyelenggara negara tidak terkecuali wajib menunjukkan patuh perintah atas hukum dalam setiap langkah yang dilakukan oleh penyelenggara negara (negarawan) dilakukan secara elegan mematuhi perintah-perintah yang ditetapkan oleh hukum itu sendiri, jangan arogansi sektoral atau primordial sesaat.

Mencermati beberapa bagian pertimbangan hukum majelis hakim tinggi TUN tersebut tidak salah jika ada yang menilai: (1) Telah terjadi pergeseran penilaian majelis hakim tinggi TUN yang seharusnya diarahkan pada objek sengketa TUN yang disengketakan, namun dalam pertimbangan hukum putusan tersebut justru telah menilai kualitas (perilaku) dari subjek sengketa TUN yaitu (anggota-anggota) KPU atau melakukan penilaian (baca: penghakiman sepihak) atas diri para komisioner KPU-nya; (2) Adanya nuansa emosionalitas dalam melakukan penilaian yang semestinya tidak boleh tercermin dalam pertimbangan hukum putusan pengadilan yang seharusnya mengikuti asas-asas peradilan yang baik sebagaimana dikemukakan oleh BWN de Waard yang terdiri dari: *decisie beginsel* (*right to a decision*), *verdedigings beginsel* (*a fair hearing*), *onpartijdigheid beginsel* (*no bias*) dan *motiverings beginsel* (*reasons and argumentations of decision*).

#### **4. Upaya mengungkap kebenaran material (*materiele waarheid*) dalam pemeriksaan sengketa TUN tersebut**

Jika dicermati secara menyeluruh, pertimbangan hukum hakim tinggi PT TUN Jakarta dalam sengketa TUN tersebut terlihat lebih mengandalkan secara mutlak hasil

pemeriksaan yang sudah pernah dilakukan oleh Bawaslu dan dituangkan dalam Keputusan Sengketa Nomor Permohonan: 012/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 tanpa terlihat ada upaya untuk menggali lebih dalam persoalan utama yang menjadi perbedaan pendapat antara temuan KPU dan penilaian Bawaslu terkait hasil verifikasi faktual terhadap PKPI. PT TUN menilai kebenaran hasil pengambilan keputusan yang dilakukan Bawaslu sudah valid (hanya) karena dilakukan secara terbuka untuk umum, bukan berdasarkan hasil pemeriksaan di persidangan PT TUN berdasarkan alat-alat bukti yang diatur dalam Pasal 100 UU No. 5 Tahun 1986 yang bersifat *oral* maupun *documentary* untuk menguji validitas hasil pemeriksaan Bawaslu yang justru masih dipersoalkan oleh KPU (hlm. 124):

Menimbang, bahwa oleh karena prosedur pengambilan keputusan yang dilakukan Bawaslu terhadap sengketa ajudikasi Nomor 012/SP- 2/Set.Bawaslu/I/2013 tanggal 5 Februari 2013 dilakukan secara terbuka untuk umum, sehingga dengan demikian pengujian yang dilakukan Bawaslu dalam persidangan ajudikasi terhadap menerbitkan keputusan Nomor 012/SP-2/Set.Bawaslu/I/2013 tanggal 5 Februari 2012 merupakan hasil proses kajian yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum baik kepada masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya.

Sebaliknya, berbagai temuan dari KPU terkait tidak dipenuhinya syarat verifikasi parpol oleh PKPI yang diajukan dalam jawaban tergugat tidak diuji lebih mendalam. Padahal, keluarnya Surat Nomor 94/KPU/II/2013 tanggal 11 Februari 2013 sudah diidentifikasi dalam pertimbangan hukum Putusan PT TUN (hlm. 134) dengan menyatakan:

Menimbang, bahwa tergugat dalam suratnya Nomor 94/KPU/II/2013 tanggal 11 Februari 2013 menyatakan KPU menghormati pelaksanaan tugas dan wewenang Bawaslu dalam penyelesaian sengketa pemilu, akan tetapi KPU tidak dapat melaksanakan keputusan Bawaslu Nomor 012/SP-2/Set.Bawaslu/I/2013 dengan alasan ada perbedaan penilaian terhadap keterangan KPU Provinsi, bukti-bukti yang disampaikan dalam sidang ajudikasi, dan ruang lingkup tugas Bawaslu yang tidak memiliki wewenang untuk menguji Peraturan KPU terhadap norma UU, berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (2), Pasal 259 ayat (1) dan ayat (4) UU Nomor 8 Tahun 2012.

Dalam kedudukan PT TUN untuk menguji dari segi *rechtsmatigheid* objek sengketa TUN berdasarkan kebenaran material, seharusnya PT TUN berupaya untuk memeriksa kebenaran material argumentasi yuridis yang diajukan dalam jawaban tergugat sesuai dengan asas *audi et alteram partem*. Namun, ternyata PT TUN, justru melanjutkan pertimbangan hukumnya dengan menyatakan (hlm. 135):

Menimbang, bahwa menurut majelis hakim Bawaslu berwenang untuk menguji keadaan faktual yang terjadi di lapangan, perbedaan penilaian terhadap pembuktian antara penggugat dengan tergugat dalam sidang ajudikasi merupakan kompetensi dari Bawaslu. Bawaslu harus bertindak jujur dan adil dalam melakukan penilaian pembuktian. Bawaslu tidak terikat kepada pembuktian formalistik yang diajukan tergugat, bukti-bukti tersebut harus dikaji dan diuji secara komprehensif serta tidak memihak kepada salah satu pihak yang bersengketa, meskipun itu kolega atau rekan kerja dari Bawaslu yang sama-

sama penyelenggara pemilu.

Majelis hakim PT TUN dengan konstruksi pertimbangan hukum semacam itu kiranya belum bisa mewujudkan kebenaran material dalam penyelesaian sengketa TUN perkara No. 25/G/2013/PT.TUN.JKT. PT TUN tidak tuntas dalam menyelesaikan perbedaan pendapat antara Bawaslu dan KPU terkait tidak lolosnya verifikasi PKPI dalam Keputusan KPU Nomor 05/Kpts/KPU/Tahun 2013 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2014. PT TUN justru cenderung hanya menguatkan saja Keputusan Bawaslu dalam Keputusan Sengketa Nomor Permohonan: 012/SP-2/Set.Bawaslu/I/2013. Bahkan, cukup mengherankan PT TUN dalam pertimbangannya juga terlihat sempat terlalu jauh menafsirkan kewenangan *ultra petita* (meskipun tidak diakuinya sebagai *ultra petita*) dengan menyatakan (hlm. 136):

Menimbang, bahwa meskipun Penggugat dalam petitum gugatannya masih mempermasalahkan penerbitan surat keputusan KPU 05/Kpts/KPU/Tahun 2013 tanggal 8 Januari 2013 akan tetapi menurut hemat majelis karena dalam posita telah menggambarkan secara jelas maksud dari yang di permasalahan Penggugat dalam perkara ini, *maka yang menjadi objek sengketa dalam perkara ini adalah tentang ketidak patuhan atau ketidak bersediaan Tergugat melaksanakan surat Keputusan Bawaslu Nomor 012/SP-2/Set.Bawaslu/I/2013.*

Jadi, melihat logika pertimbangan hukum majelis hakim tinggi PT TUN di atas, seharusnya PT TUN menyadari bahwa masih ada keraguan beralasan (*beyond reasonable doubt*) yang berdasarkan tujuan untuk menemukan kebenaran material masih perlu digali lebih mendalam lagi

dalam perkara No. 25/G/2013/PT.TUN.JKT tersebut. Cara berpikir semacam itu dalam logika disebut dengan kekeliruan berpikir (*fallacy*), yaitu *petitio principii* (*begging the question*): menganggap benar dan menggunakannya sebagai premis justru kesimpulan yang masih harus dibuktikan (Tjandra, 2011: 116).

#### IV. SIMPULAN

Berdasarkan kajian melalui pendekatan *contain analysis* atas putusan PT TUN Jakarta No. 25/G/2013/PT.TUN.JKT dapat disimpulkan sebagai berikut:

- (1) Mencermati logika hukum konsiderasi putusan tersebut tidak salah jika banyak pihak sampai pada asumsi bahwa majelis hakim tinggi PT TUN Jakarta dalam kasus tersebut telah bertindak melampaui kewenangan (*abuse of power*) dalam memutuskan mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan di PT TUN dalam sengketa TUN Pemilu sebagaimana secara tegas telah ditentukan dalam Pasal 269 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012 sebagai *lex specialis* dari limitasi tenggang waktu pengajuan gugatan *vide* Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 (90 hari);
- (2) Ketidakjelasan dalam penentuan objek sengketa TUN pemilu dalam perkara No. 25/G/2013/PT.TUN.JKT tersebut, majelis hakim tinggi PT TUN terkesan menjadikan rancu objek pengujian sebagaimana seharusnya yang telah digariskan dalam Pasal 268 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012 (keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota) dengan perbuatan material (*materiele daad*) KPU yang oleh UU No. 8 Tahun 2012 maupun oleh UU

PTUN tidak pernah ditempatkan sebagai kompetensi absolut dari PT TUN;

- (3) Pertimbangan hukum putusan majelis hakim tinggi PT TUN Jakarta pada halaman 133-134 terlihat justru diarahkan kepada penilaian subjektif majelis hakim tinggi TUN PT TUN Jakarta terhadap subjek tergugatnya, bukan lagi sesuai dengan hakikat kewenangan peradilan TUN di atas yang seharusnya mengacu secara objektif terhadap tindakan hukum TUN tergugat yang dituangkan dalam *beschikking*;
- (4) Kebenaran material (*materiele waarheid*) yang seharusnya menjadi standar tujuan dalam pengujian sengketa TUN belum terwujud, bahkan dari logika pertimbangan hukum yang disusun oleh majelis hakim PT TUN tersebut terlihat adanya *fallacy* (kekeliruan berpikir) dalam bentuk *petitio principii* (*begging the question*).

Perluasan interpretasi badan atau pejabat TUN yang meliputi KPU sebagai subjek sengketa TUN oleh pembentuk UU No. 8 Tahun 2012 telah menimbulkan kerumitan paradigmatis ditinjau dari teori hukum administrasi negara. Hal itu berimplikasi terhadap kerancuan dalam proses peradilan tata usaha negara sebagaimana terlihat dari penyelesaian perkara tersebut. Penyelesaian sengketa TUN pemilu dalam perkara tersebut telah mengindikasikan terjadinya pergeseran wewenang peradilan tata usaha negara dan adanya kelemahan kapasitas peradilan tata usaha negara dalam merespons atribusi wewenang tambahan dalam penyelesaian sengketa TUN pemilu terkait verifikasi parpol oleh KPU yang dalam teori hukum administrasi negara sebagaimana diuraikan di atas pada hakikatnya berada di luar wewenang pokok dari peradilan tata usaha negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Goede, De. 1986. *Beeld van het Nederlands Bestuursrecht*, VUGA Uitgeverij B.V. 's-Gravenhage, Nederlands.
- Groves, Matthew & HP Lee. 2007. *Australian Administrative Law-Fundamentals, Principles and Doctrines*. New York: Cambridge University Press.
- Hadjon, Philipus M. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UGM Press.
- Kunnecke, Martina. 2007. *Tradition and Change in Administrative Law*. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Tjandra, W. Riawan. 2011. *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara (edisi revisi)*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Demokrasi Melawan Kekuasaan Melalui PTUN*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Seerden, Rene & Frits Stroink. 2002. *Administrative Law of The European, its Member States and the United States – A Comparative Analysis*. Groningen: Intersentia Uitgevers Antwerpen.
- Versteden, CJN. 1984. *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*. Bussum: Samson HD. Tjeenk Willink.