

**Permasalahan Tenggang Waktu Pengajuan Gugatan Oleh
Pihak Ketiga Dalam Perkara Tata Usaha Negara**

JA

107

Yunantyo Adi Setiawan

Kantor Advokat YAS & Partner

Unu Putra Herlambang

Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia

Classification

Conceptual Article

Submitted: 30 Oktober 2021

Accepted: 31 Oktober 2021

Online: 31 Oktober 2021

Abstrak

Tenggang waktu pengajuan gugatan dalam peradilan Tata Usaha Negara menjadi bagian penting untuk diperhatikan bagi pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Tidak hanya bagi penggugat yang perlu mempertimbangkan batas waktu sebagaimana diatur di dalam Pasal 55 UU Peraturan, bagi pihak ketiga yang tidak dituju oleh keputusan Tata Usaha Negara namun kepentingannya dirugikan juga perlu mempertimbangkan tenggang waktu. Merujuk pada SEMA No. 2 Tahun 1991, pihak ketiga yang merasa kepentingannya dirugikan tenggang waktu harus dihitung kasuistik secara kumulatif sejak pihak ketiga yang bersangkutan merasa kepentingannya dirugikan dan mengetahui adanya Keputusan Tata Usaha Negara Tersebut. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif sehingga kajian utama yang dilakukan oleh peneliti adalah aturan-aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian.

Keywords:

Tenggang waktu, Pihak ketiga, Pengadilan Tata Usaha Negara

Corresponding Author:

Yunantyo Adi Setiawan

Kantor Advokat YAS & Partner

Email: tanjung.law@gmail.com

Unu Putra Herlambang

Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia

Email: unuherlambang@gmail.com

© The Author(s) 2022

DOI: 10.47776/alwasath.v2i2.271



CC BY: This license allows reusers to distribute, remix, adapt, and build upon the material in any medium or format, so long as attribution is given to the creator. The license allows for commercial use.

PENDAHULUAN

Tenggang waktu 90 hari pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan masa-masa krusial bagi penggugat. Jika tenggang waktu tersebut terlampaui, maka hilanglah hak menggugat seseorang yang kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Limitasi waktu pengajuan gugatan KTUN diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU Peraturan)¹ yang berbunyi, “Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.” Kata “gugatan” digunakan untuk merujuk ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU Peraturan yang menyatakan, “Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.” Adanya tenggang waktu pengajuan gugatan secara konseptual bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan stabilitas pemerintahan.²

Dibandingkan dengan negara lain, tenggang waktu 90 hari di Indonesia relatif cukup panjang. Misalnya, jangka waktu mengajukan gugatan dalam sengketa hukum administrasi umum di Belanda adalah enam minggu, sedangkan di Jerman batas waktunya hanya satu bulan.³ Panjangnya tenggang waktu sampai dengan 90 hari ini menurut pembentuk UU Peraturan berdasarkan atas pertimbangan bahwa gugatan terhadap penguasa bukanlah upaya hukum yang lazim dilakukan di Indonesia. Selain itu, ada permasalahan infrastruktur PTUN yang tidak memungkinkan ditetapkannya tenggang waktu yang singkat. Sampai saat ini hanya terdapat empat Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dan 28 Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) di seluruh Indonesia. Penggugat bisa jadi berdomisili ribuan kilometer dari pengadilan yang kompeten sehingga secara teknis memerlukan waktu lebih lama untuk mengajukan gugatan ke PTUN.⁴ Kebijakan 90 hari ini menurut Bedner (2010: 115) adalah pilihan yang disadari pembentuk undang-undang guna menjadikan PTUN sebagai sarana yang mangkus bagi penggugat untuk mendapatkan ganti kerugian dari pemerintah.⁵

Namun demikian, tenggang waktu 90 hari ini ternyata menimbulkan polemik tersendiri.⁶ Di satu sisi, ketentuan batas waktu pengajuan gugatan adalah upaya untuk menegakkan kepastian hukum. Namun di sisi lain, keberadaan batas waktu tersebut dirasakan telah mencederai hak asasi manusia untuk membela kepentingannya di hadapan hukum.⁷ Setidaknya Pasal 55 UU Peraturan telah empat kali dimohonkan pengujian dan diputus Mahkamah Konstitusi, yakni dalam perkara Nomor 1/PUU-

¹ UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 5 Tahun 1986.

² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara--Buku II: Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Cetakan 8 (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm. 57.

³ Adriaan W. Bedner, *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sebuah Studi Sosio-Legal* (Jakarta: HuMA, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta, 2010), hlm. 114.

⁴ Loc. Cit.

⁵ Ibid., hlm. 115.

⁶ Misalnya lihat Lihat Renius Albert Marvin dan Anna Erliyana, “Polemik Jangka Waktu Pengajuan Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 49, Nomor 4 (2019), hlm. 943-944.

⁷ Ibid., hlm. 944.

V/2007 tanggal 12 Maret 2007, Nomor 57/PUU-XIII/2015 tanggal 16 November 2015, Nomor 76/PUU-XIII/2015 tanggal 15 Juni 2015, dan Nomor 22/PUU-XVI/2018 tanggal 22 November 2018. Mahkamah Konstitusi dalam empat perkara tersebut menyatakan Pasal 55 UU Peraturan adalah konstitusional. Sikap Mahkamah Konstitusi dapat diikuti melalui pertimbangan berikut:⁸

“... bahwa setiap undang-undang yang menyangkut keputusan/penetapan tata usaha negara (*beschikking*), selalu ditentukan mengenai tenggang waktu tersebut. Hal dimaksud justru untuk memberikan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) atas keputusan/penetapan tersebut sampai kapan keputusan/penetapan (*beschikking*) dapat digugat di pengadilan.”

Mahkamah Konstitusi juga berpendapat:⁹

“Pembatasan sampai kapan keputusan/penetapan tata usaha negara dapat digugat di pengadilan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 55 UU Peraturan merupakan pilihan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang yang berlaku bagi semua warga negara Indonesia, sehingga tidak bersifat diskriminatif karena pasal *a quo* tidak memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama.”¹⁰

Permasalahan selanjutnya terkait titik awal penentuan batas waktu 90 hari untuk pihak ketiga yang tidak dituju oleh keputusan tata usaha negara namun kepentingannya dirugikan.¹¹ Baik dalam Pasal 55 maupun Penjelasannya tidak mengatur kapan batas waktu ini berlaku. Untuk menutupi kekosongan hukum tersebut, Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 2 Tahun 1991 yang menyarankan para hakim PTUN untuk menentukan batas waktu bagi pihak ketiga secara “perkara demi perkara” kapan pihak ketiga mengetahui kepentingannya dirugikan dan menjadikannya sebagai titik awal penghitungan tenggang waktu pengajuan gugatan. Namun di kesempatan lain, Indroharto--yang ikut menyusun SEMA Nomor 2 Tahun 1991--mengingatkan para hakim PTUN agar tidak longgar dalam menentukan daluwarsa pengajuan gugatan bagi pihak ketiga. Bahkan ia menyarankan bahwa pihak ketiga tidak boleh diperlakukan berbeda dengan pihak yang dituju langsung oleh keputusan tata usaha negara (2003: 64-65).¹² Dari latar belakang di atas, maka permasalahan penelitian yang diangkat dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut: 1) Bagaimana pengaturan tenggang waktu pengajuan gugatan bagi pihak ketiga yang tidak dituju oleh keputusan tata usaha negara? 2) Bagaimana praktik peradilan tata usaha negara dalam menerapkan tenggang waktu pengajuan gugatan oleh pihak ketiga?

METODOLOGI PENELITIAN

Metodologi merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sebuah penelitian ilmiah, oleh karena itu setiap penelitian yang dilakukan harus menggunakan metode penelitian guna mendapatkan hasil penelitian yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan serta berdasarkan langkah-langkah otentik dan sistematis sehingga dapat diakui sifat keilmiahannya (*wetenschappelijkheid*).¹³

⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PUU-V/2007, hlm. ...

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

¹⁰ Pada kurun tahun 2015 s.d. Mei 2018 saja Mahkamah Agung menerima 427 perkara dengan pihak ketiga sebagai penggugat. Lihat keterangan Pihak Terkait Mahkamah Agung dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XVI/2018, hlm. 80.

¹¹ Indroharto, *Op. Cit.*, hlm. 64-65.

¹² Soerjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 6.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif (*doctrinal*) yang merupakan suatu prosedur ilmiah untuk menentukan kebenaran-kebenaran yang bertumpu pada kebenaran logika hukum dari sisi normatif.¹³ Selain itu merujuk pada pendapat yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto,¹⁴ bahwa salah satu jenis penelitian hukum secara normatif yaitu penelitian hukum sebagai sebuah norma.

Oleh karena itu penelitian ini menggunakan pendekatan normatif yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan serta Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang digunakan sebagai landasan dalam melakukan analisa objek kajian dalam penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tenggang waktu mengajukan gugatan oleh pihak ketiga

Sebagaimana telah mengemuka di bagian pendahuluan, Pasal 55 UU Peraturan tidak mengatur secara limitatif tentang cara penghitungan tenggang waktu bagi pihak ketiga yang tidak dituju secara langsung atau bukan sebagai alamat (*addressee*) yang dituju oleh KTUN. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang pada Bab V menyebutkan:

“Bagi mereka yang tidak dituju oleh suatu keputusan tata usaha negara tetapi yang merasa kepentingannya dirugikan maka waktu tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 dihitung secara kasuistik sejak ia merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan mengetahui adanya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.”

Berdasarkan konstruksi hukum SEMA Nomor 2 Tahun 1991 di atas, berarti tenggang waktu 90 hari bagi pihak ketiga untuk mengajukan gugatan harus dihitung kasuistik secara kumulatif sejak pihak ketiga yang bersangkutan merasa kepentingannya dirugikan *dan* mengetahui adanya KTUN tersebut. Terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara, pihak ketiga dapat mengetahuinya baik secara langsung dari pejabat yang mengeluarkan KTUN, pengumuman, melalui permohonan kepada pihak/pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan KTUN, atau dari pihak lain yang terkait.

Dalam perkembangannya, Mahkamah Agung kemudian menerbitkan SEMA Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan. Huruf E. Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara menyebutkan pada pokoknya melakukan perubahan atau menggantikan ketentuan terkait cara penghitungan tenggang waktu terhadap pihak ketiga yang tidak dituju oleh KTUN objek sengketa. Ketentuan ini mengubah yang semula penghitungan tenggang waktu bagi pihak ketiga adalah “sejak yang bersangkutan merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan tata usaha negara *dan* sudah mengetahui adanya keputusan tata usaha negara tersebut” menjadi dihitung “sejak yang bersangkutan pertama kali mengetahui keputusan tata usaha negara yang merugikan kepentingannya.” SEMA ini secara substansial tidak mengubah

¹³ Johnny Ibrahim, Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Malang: Bayu Publishing, 2021, hal. 57

¹⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Metode Penelitian Normatif, jakarta: rajawali press, 1995, hlm. 2

ketentuan SEMA Nomor 2 Tahun 1991. Perubahan ini menurut penulis hanya merupakan modifikasi redaksional kalimat pada aras gramatikal saja.

Permasalahan tenggang waktu pengajuan gugatan juga berkaitan dengan upaya administratif terhadap KTUN yang dipersoalkan. Peradilan administrasi baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara jika seluruh upaya administrasi telah ditempuh.¹⁵ UU Peraturan menentukan bahwa ada dua bentuk upaya administratif, yaitu banding administratif dan keberatan. Upaya banding administratif diselesaikan oleh atasan atau instansi lain dari yang menerbitkan KTUN. Sedangkan upaya keberatan diselesaikan sendiri oleh Badan atau Pejabat TUN yang menerbitkan KTUN.¹⁶ Jika para pihak tidak puas terhadap hasil keputusan upaya administratif, barulah dapat diajukan sengketa kepada peradilan administrasi. Dalam konteks UU Peraturan, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) memiliki kompetensi absolut untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa terhadap keputusan hasil upaya administratif.¹⁷ Dalam hal ini, rumusan Pasal 55 UU Peraturan *jo.* SEMA Nomor 2 Tahun 1991 mengenai tenggang waktu 90 hari mengajukan gugatan oleh pihak ketiga dihitung sejak pertama kali mengetahui keputusan hasil upaya administratif yang merugikan kepentingannya.

Namun harus diperhatikan upaya administratif dan mekanisme pengajuan gugatan terhadap hasil upaya administratif dalam UU Peraturan hanya terbatas jika badan atau pejabat yang menerbitkan KTUN diberi kewenangan oleh undang-undang yang menjadi dasar terbitnya KTUN untuk menyelesaikan upaya administratif. Saat UU Peraturan disahkan, contoh sengketa yang mengakomodasi lembaga upaya administratif misalnya perkara perpajakan, sengketa disiplin PNS, dan perselisihan perburuhan mengenai Pemutusan Hubungan Kerja (PHK).¹⁸ Tenggang waktu pengajuan upaya administratif pun tidak seragam. Masing-masing diatur dalam undang-undang yang menjadi dasar terbitnya KTUN yang dipersoalkan.

Usaha penyeragaman upaya administratif mengemuka setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP). Setidaknya ada tiga hal pokok mengenai upaya administratif yang diatur dalam UU AP, yakni: (i) bentuk dan mekanisme upaya administratif, (ii) tenggang waktu pengajuan upaya administratif, dan (iii) kompetensi absolut PTUN. *Pertama*, sama halnya dalam UU Peraturan sebagaimana telah diuraikan di atas, bentuk upaya administratif dalam UU AP terdiri atas keberatan dan banding.¹⁹ Permohonan keberatan diajukan kepada badan atau pejabat yang menerbitkan KTUN, sedangkan permohonan banding diajukan kepada atasan badan atau pejabat yang menerbitkan KTUN. Berbeda dari UU Peraturan, mekanisme upaya administratif dalam UU AP harus dilakukan secara berjenjang. Ruang banding administratif baru dapat digunakan apabila ada pihak yang tidak puas atas terbitnya keputusan hasil upaya keberatan. Setelah itu, gugatan ke peradilan administrasi baru dapat digunakan setelah menempuh upaya keberatan dan banding administratif. *Kedua*, tenggang waktu permohonan keberatan diajukan paling lama 21 hari kerja sejak KTUN diumumkan.²⁰ Sedangkan tenggang waktu permohonan banding diajukan paling lama 10 hari kerja sejak diterimanya keputusan hasil upaya keberatan.²¹ *Ketiga*, pengadilan yang memiliki

¹⁵ Lihat Pasal 48 ayat (1) dan ayat (2) UU Peraturan.

¹⁶ Lihat Penjelasan Pasal 48 ayat (1) UU Peraturan.

¹⁷ Lihat Pasal 51 ayat (3) UU Peraturan.

¹⁸ Lihat Penjelasan Pasal 48 ayat (1) UU Peraturan.

¹⁹ Pasal 75 ayat (2) UU AP.

²⁰ Pasal 77 ayat (1) UU AP.

²¹ Pasal 78 ayat (1) UU AP.

kompetensi absolut untuk memeriksa dan memutus perkara di tingkat pertama setelah ditempuhnya upaya administratif adalah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).²² Dengan demikian,

Ketentuan permohonan upaya administratif di atas tidak hanya berlaku bagi pihak yang dituju langsung oleh KTUN, namun juga untuk pihak ketiga yang tidak dituju langsung. Pasal 75 ayat (1) UU AP, menyebutkan:

“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.”

Frasa “warga masyarakat” dalam norma Pasal 75 ayat (1) UU AP membuka kesempatan terhadap pihak ketiga yang tidak dituju langsung oleh KTUN yang dipersoalkan sepanjang unsur kerugiannya dapat dibuktikan.

Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) pihak ketiga lebih lanjut diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. Bab IV mengatur secara khusus mengenai kedudukan pihak ketiga ini. Pasal 4 ayat (1) berbunyi:

“Pihak ketiga yang berkepentingan yang dirugikan oleh keputusan upaya administratif dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan hasil tindak lanjut upaya administratif tersebut.”

Kemudian tenggang waktu mengajukan gugatan diatur dalam Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi:

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

Selanjutnya Pasal 5 ayat (2) menyatakan:

“Pihak ketiga yang tidak dituju oleh keputusan hasil tindak lanjut upaya administratif tenggang waktu pengajuan gugatan di pengadilan dihitung sejak yang bersangkutan pertama kali mengetahui keputusan tata usaha negara yang merugikan kepentingannya.”

Rumusan redaksional Pasal 5 ayat (2) Perma Nomor 6 Tahun 2018 secara identik mengadopsi rumusan yang sama dalam SEMA Nomor 3 Tahun 2015 dengan menentukan titik awal penghitungan tenggang waktu 90 hari pengajuan gugatan sejak yang bersangkutan pertama kali mengetahui keputusan tata usaha negara yang merugikan kepentingannya. Menariknya, dengan dieturnya rumusan pihak ketiga dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (2) Perma Nomor 6 Tahun 2018, berarti membuka kemungkinan munculnya pihak ketiga baru yang bersengketa.

Selain itu perlu juga diperhatikan adanya pendapat hakim dalam dalam pertimbangan putusan pengadilan dalam perkara banding nomor 124/B/2020/PT.TUN.JKT yang kemudian pertimbangan *judex facti* tersebut dibenarkan Mahkamah Agung melalui putusan kasasi nomor 505 K/TUN/2020 – putusan perkara kasasi *a quo* merupakan putusan kasasi atas perkara banding nomor 124/B/2020/PT.TUN.JKT tersebut— yaitu:

Bahwa frasa “dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja” di dalam ketentuan Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menunjukkan limitasi waktu absolut yang bermakna bahwa penggunaan upaya administratif keberatan hanya dapat dilakukan dalam

²² Pasal 76 ayat (3) UU AP.

batas waktu yang telah ditentukan, tidak bisa sebelum waktunya (pradini) dan tidak bisa setelah lewat waktu (daluwarsa). Bahwa ketika tenggang waktu upaya administratif tidak dilaksanakan atau terlampaui (daluwarsa), maka penggunaan upaya penyelesaian sengketa administratif secara yudisial tidak bisa dilakukan hal ini sesuai dengan asas post est occasio calva (yang tidak menggunakan kesempatan yang diberikan dianggap daluwarsa dan hilang haknya);

Bahwa karena upaya administratif sudah daluwarsa, apabila di kemudian hari Penggugat melakukan upaya administratif berupa keberatan dari Penggugat, maka sesuai asas *post est occasio calva* (yang tidak menggunakan kesempatan yang diberikan dianggap daluwarsa dan hilang haknya) tersebut gugatan harus dinyatakan tidak dapat diterima.

1.1. Praktik peradilan tata usaha negara dalam menerapkan tenggang waktu pengajuan gugatan oleh pihak ketiga

Tenggang waktu menjadi hal yang sangat penting dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara, karena dengan adanya tenggang waktu pada dasarnya akan memberikan kepastian hukum terhadap keputusan pejabat tata usaha negara, meski demikian terhadap ketentuan tenggang waktu pengajuan tidak hanya dipandang dari 90 hari pasca keputusan pejabat TUN, melainkan perlu memandang dari segi kasuistik terlebih bagi pihak ketiga yang tidak dituju secara langsung (*adressat*). Berikut adalah beberapa putusan Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan tenggang waktu pengajuan gugatan bagi pihak ketiga.

a. Putusan Nomor 38/G/2021/PTUN.SMG

Perkara ini merupakan sengketa antara *Agil Trimulyo melawan Kepala Desa Godo* terkait Pengangkatan David Silvianto sebagai Sekretaris Desa Godo, Kecamatan Winong, Kabupaten Pati berdasarkan bojek sengketa Surat Keputusan Kepala Desa Godo Nomor 141.32/15 Tahun 2020 tertanggal 17 Desember 2020. Dalam perkara ini, penggugat yang bernama Agil Trimulyo memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak ketiga yang tidak dituju langsung oleh KTUN namun kepentingannya dirugikan.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor: 38/G/2021/PTUN.SMG memberikan gambaran yang sangat menarik terhadap permasalahan tenggang waktu pengajuan gugatan yang dilakukan oleh pihak ketiga dalam perkara tata usaha negara, hal tersebut dapat dilihat dari dasar pertimbangan majelis hakim dalam memberikan pertimbangan hukum terhadap persoalan tenggang waktu, dimana majelis hakim tidak hanya menggunakan ketentuan di dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dengan jelas menyatakan bahwa “gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu Sembilan Puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara” selain itu juga memperhatikan upaya administratif yang diatur dalam Pasal 75 s.d. 78 Undang-undang nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan jo. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.

b. Putusan Nomor 99 PK/TUN/2016

Perkara ini merupakan sengketa antara *Joko Prianto, dkk. dan WALHI melawan Gubernur Jawa Tengah* terhadap objek sengketa Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 Tahun 2012 tertanggal 7 Juni 2012 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan oleh PT. Semen Gresik (Persero) Tbk. di Kabupaten Rembang. Merasa dirugikan atas penerbitan objek sengketa, enam warga Kabupaten Rembang yang berprofesi sebagai petani dan Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia

(WALHI) menggugat surat keputusan izin lingkungan yang diberikan Gubernur Jawa Tengah kepada PT. Semen Gresik Tbk. (sekarang menjadi PT. Semen Indonesia Tbk.). Para Penggugat mendalilkan dengan adanya aktivitas penambangan dan produksi semen di kawasan Pegunungan Kendeng Utara, Kabupaten Rembang, berpotensi mencemari dan/atau merusak lingkungan serta menghilangkan mata pencarian masyarakat sebagai petani. Yang menarik adalah kedudukan hukum (*legal standing*) Para Penggugat, baik warga masyarakat dan WALHI, terkualifikasi sebagai pihak ketiga yang tidak dituju langsung oleh objek sengketa.

Sebelumnya, perkara *Joko Prianto, dkk. dan WALHI melawan Gubernur Jawa Tengah* telah diperiksa dan diputus PTUN Semarang dan PTTUN Surabaya serta telah berkekuatan hukum tetap. Dalam perkara yang diregister dengan Nomor 064/G/2014/PTUN.SMG, Majelis Hakim PTUN Semarang mengabulkan eksepsi Tergugat II Intervensi PT. Semen Indonesia Tbk. dan menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) karena telah melebihi tenggang waktu 90 hari untuk mengajukan gugatan atau daluwarsa. Majelis Hakim berpendapat Penggugat I Joko Prianto terbukti telah mengetahui adanya keputusan objek sengketa sejak 22 Juni 2013 pada acara silaturahmi Wakil Bupati Rembang di Balai Kecamatan Gunem yang turut dihadiri oleh Joko Prianto. Artinya, Para Penggugat dinilai telah mengetahui kepentingannya dirugikan terhitung sejak 22 Juni 2013, di mana gugatan yang diregister pada 1 September 2014 telah jauh melebihi tenggang waktu 90 hari sebagaimana ketentuan Pasal 55 UU Peraturan. Selanjutnya dalam perkara banding yang diregister dengan Nomor 135/B/2015/PT.TUN.SBY, putusan Majelis Hakim Banding PTTUN Surabaya menguatkan Putusan PTUN Semarang Nomor: 064/G/2014/PTUN.SMG.

Terhadap perkara yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut, Para Penggugat kemudian mengajukan permohonan upaya hukum luar biasa Peninjauan Kembali yang terdaftar dengan Nomor 99 K/TUN/2016. Para Penggugat mengajukan bukti baru (*novum*) berupa tiket penerbangan Garuda Indonesia, *boarding pass*, surat pernyataan terbang, dan surel dari Garuda kepada Panin Tour, yang menunjukkan Joko Prianto pada tanggal 22 Juni 2013 terbang dari Pontianak menuju Cengkareng dengan pesawat Garuda Indonesia penerbangan nomor GA 0507. Berdasarkan novum tersebut, Majelis Hakim Peninjauan Kembali meyakini Joko Prianto tidak mengikuti silaturahmi Pemerintah Kabupaten Rembang dan PT. Semen Gresik Tbk. dengan warga Kecamatan Gunem pada tanggal 22 Juni 2013.

Untuk menilai kapan potensi kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan akibat terbitnya objek sengketa timbul, Majelis Hakim Peninjauan Kembali berpendapat bahwa Para Penggugat baru mengetahui secara pasti sejak warga yang bernama Baskoro Budhi Darmawan memberikan informasi mengenai adanya objek sengketa pada tanggal 18 Juni 2014. Dengan demikian, pengajuan gugatan pada tanggal 1 September 2014 belum lewat waktu 90 hari sebagaimana ketentuan Pasal 55 UU Peraturan *jo.* Pasal 89 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UUPPLH).

Majelis Hakim Peninjauan Kembali juga berpendapat bahwa *judex factie* hanya mendasarkan pada asumsi tanpa didukung cukup bukti bahwa dengan adanya sosialisasi dan publikasi melalui media massa elektronik dan cetak maka seluruh masyarakat di Kabupaten Rembang telah mengetahui adanya objek sengketa. Padahal secara objektif harus pula dipertimbangkan tingkat pendidikan dan kebiasaan masyarakat yang pada umumnya jauh dari akses internet maupun surat kabar cetak sehingga tidak dapat digeneralisasi semua masyarakat di Kabupaten Rembang telah mengetahui adanya objek sengketa, apalagi konsekuensinya terhadap lingkungan.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, Majelis Hakim Peninjauan Kembali memutuskan mengabulkan permohonan dari Pemohon Peninjauan Kembali dan membatalkan Putusan PTTUN Surabaya yang menguatkan Putusan PTUN Semarang serta menyatakan batal surat keputusan yang menjadi objek sengketa.

Perkara ini menunjukkan karakteristik khusus sengketa tata usaha negara lingkungan hidup bahwa unsur faktual pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan bukan merupakan unsur mutlak. Dengan kata lain, yang diuji adalah aspek administratif dari objek sengketa. Oleh karena itu, tenggang waktu pengajuan gugatan dihitung 90 hari sejak diketahui adanya potensi kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan (*potential risk/potential loss*) akibat penerbitan objek sengketa. Terlebih pengumuman objek sengketa tidak mencantumkan potensi kerusakan dan/atau pencemaran yang mungkin akan terjadi apabila objek sengketa direalisasikan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Kesimpulan yang diperoleh dari penelitian ini yaitu terhadap tenggang waktu dalam mengajukan gugatan yang dilakukan oleh pihak ketiga tidak hanya merujuk pada ketentuan sebagaimana yang telah diatur di dalam Pasal 55 UU Peraturan, melainkan perlu mempertimbangkan dan merujuk ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tenggang waktu dalam mengajukan gugatan pihak ketiga seperti Putusan Nomor 41 K/TUN/1994 dan SEMA Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada Angka V.

Oleh karena itu bagi pihak ketiga yang kepentingannya dirugikan dapat mempertimbangkan penghitungan secara kasuistik sejak pihak ketiga merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Hal tersebut kiranya perlu menjadi perhatian karena ketentuan sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 55 UU Peraturan tidak mengatur secara limitatif tentang cara penghitungan tenggang waktu bagi pihak ketiga yang tidak dituju secara langsung atau bukan sebagai alamat (*adressat*).

Saran

Bahwa pemahaman tentang tenggang waktu menjadi hal yang sangat penting untuk dipahami apabila akan bersengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara, hal ini agar upaya memperoleh keadilan tidak pupus hanya karena batas waktu dalam melakukan upaya-upaya administratif dan upaya mencari keadilan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

REFERENSI

Perundang-Undangan

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

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

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

- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 Tentang Petunjuk pelaksanaan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XVI/2018
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Semarang Nomor 38/G/2021/PTUN.SMG
- Putusan Nomor 41 K/TUN/1994
- Putusan Nomor 99 PK/TUN/2016
- Perkara Nomor 1/PUU-V/2007 tanggal 12 Maret 2007 di Mahkamah Konstitusi
- Perkara Nomor 22/PUU-XVI/2018 tanggal 22 November 2018 di Mahkamah Konstitusi
- Perkara Nomor 57/PUU-XIII/2015 tanggal 16 November 2015 di Mahkamah Konstitusi
- Perkara Nomor 76/PUU-XIII/2015 tanggal 15 Juni 2015 di Mahkamah Konstitusi
- Adriaan W Bedner. 2010. *Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia: sebuah studi sosio-legal*. HuMa-Jakarta. Jakarta.
- Johnny Ibrahim. 2021. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayu Publishing. Malang.
- Soerjono Soekanto. 2007. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji. 1995. *Metode Penelitian Normatif*. Rajawali Press. Jakarta.
- Renius Albert Marvin, Anna Erliyana. 2019. Polemik Jangka Waktu Pengajuan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49 No. 4 (2019): 942-958.

Competing interests

No conflict interest.

Funding.

None.

Acknowledgements.

Thank you to all those who have supported and helped this research.

About the Authors

The author is a advocate at YAS & Partner and lecture at Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia