

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan salah satu pilar utama dalam sistem peradilan di Indonesia yang berperan strategis dalam menegakkan keadilan di bidang hukum administrasi negara. PTUN sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya, yakni sengketa yang timbul akibat tindakan pemerintah berupa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang melanggar hak warga negara. Dengan adanya sarana ini maka keabsahan suatu tindakan administrasi negara dan KTUN dapat diuji di pengadilan, guna mendapatkan jaminan kepastian hukum dari setiap tindakan administrasi negara.

Lahirnya PTUN secara resmi didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Melalui undang-undang ini, negara menegaskan komitmennya dalam mewujudkan prinsip negara hukum (*rechtstaat*), di mana setiap tindakan pejabat administrasi negara dapat diawasi secara yudisial oleh lembaga peradilan yang independen.¹ Guna menyesuaikan dengan dinamika pemerintahan dan kebutuhan masyarakat. UU Nomor 5 Tahun 1986 telah mengalami beberapa perubahan melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (selanjutnya disebut UU PTUN).

¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press Anggota IKAPI, 2015), h.305.

UU PTUN memuat ketentuan mengenai hukum materiil sekaligus hukum formil dalam konteks peradilan administrasi negara. Sebagai hukum materiil, undang-undang ini mengatur hak dan kewajiban warga negara maupun pejabat tata usaha negara dalam hubungan hukum administrasi. Sementara itu, sebagai hukum formil, UU PTUN menetapkan prosedur beracara di pengadilan administrasi. Dengan demikian, UU PTUN merupakan undang-undang yang bersifat komprehensif karena tidak hanya menetapkan substansi hukum tata usaha negara, tetapi juga menyediakan tata cara penyelesaian sengketa secara yudisial, yang menjadikannya sebagai hukum acara yang berdiri sendiri dalam ranah peradilan administrasi.²

Dalam menjalankan fungsinya, PTUN memiliki hukum acara yang bersifat khusus dan mandiri, yang mengatur formalitas serta tata cara dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara secara yudisial. Menurut S.F. Marbun sebagaimana dikutip oleh Yuslim menyatakan “Hukum acara merupakan sarana untuk menegakkan hukum material yang menggambarkan proses atau prosedur yang dapat ditempuh dalam proses peradilan.”³ Bertujuan untuk menjamin proses peradilan yang tertib, adil, dan memberikan kepastian hukum bagi para pihak. Kewenangan PTUN dalam menyelesaikan sengketa tidak hanya ditentukan oleh substansi sengketa itu sendiri, tetapi juga harus memenuhi ketentuan hukum acara yang mengatur syarat, batas waktu, dan prosedur yang harus dipenuhi dalam proses peradilan.

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h.352.

³ Yusim, “*Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*”, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), h.28.

Dalam praktik beracara di PTUN, dikenal adanya istilah kumulasi gugatan (*samenvoeging*) yaitu penggabungan beberapa gugatan yang diajukan bersamaan dalam satu gugatan. *Samenvoeging* atau kumulasi gugatan terbagi atas kumulasi subjektif dan kumulasi objektif. Suatu kumulasi gugatan dikatakan bersifat subjektif yaitu apabila dalam satu surat gugatan terdapat beberapa orang tergugat, sedangkan kumulasi gugatan objektif dilakukan apabila pihak penggugat mengajukan beberapa hal atau objek gugatan kepada tergugat dalam satu gugatan.⁴ Pada tesis ini, penulis memfokuskan pembahasan pada kumulasi objektif, mengingat penerapan kumulasi objek seringkali menimbulkan sejumlah persoalan dalam praktik peradilan, terutama jika dikaitkan dengan tenggang waktu pengajuan gugatan terhadap objek yang dikumulasikan menjadi hal yang penting untuk dikaji secara yuridis dalam konteks PTUN.

Hukum acara PTUN tidak mengakomodir secara eksplisit tentang kumulasi objektif, namun praktik ini diperbolehkan dalam kondisi tertentu, seperti yang dijelaskan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 3 Tahun 2015 Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara, yang menyebutkan bahwa “Kumulasi (Penggabungan) gugatan terhadap beberapa KTUN dapat dilakukan apabila beberapa KTUN tersebut karakter (sifat) hukumnya saling berkaitan erat satu sama lain (*Innerlijke samenhang*).⁵

⁴ Kidung Sadewa dan Heri Hartanto, *Formulasi Kumulasi Gugatan yang Dibenarkan Tata Tertib Acara Indonesia (Studi Putusan MA Nomor. 2157 K/Pdt/2012 dan Putusan MA Nomor. 571 PK/Pdt/2008)*, Jurnal Verstek, Vol. 5, No. 3, Bagian Hukum Acara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, h.229.

⁵ Lihat Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 3 Tahun 2015 “*Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara*”, Tahun 2015.

Penerapan kumulasi objektif memberikan sejumlah keuntungan antara lain proses persidangan menjadi lebih ringkas dan efisien, mengurangi potensi duplikasi putusan, dan mempercepat penyelesaian sengketa. Hal ini sejalan dengan asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menekankan pentingnya peradilan yang tidak berbelit dan tidak membebani pencari keadilan secara berlebihan.⁶ Oleh karena itu, meskipun belum secara eksplisit diatur dalam UU PTUN, praktik kumulasi objektif menjadi instrumen penting dalam mewujudkan peradilan yang efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Dalam praktik beracara di PTUN ditemukan sejumlah permasalahan yang berkaitan dengan penerapan kumulasi objektif. Salah satu contoh konkret yang menggambarkan kompleksitas tersebut adalah Perkara No.12/G/2023/PTUN-BKL, terkait gugatan pembatalan terhadap KTUN, berupa Surat Keputusan (SK) Pemberhentian Perangkat Desa dan SK Pengangkatan Perangkat Desa yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Meok, Kecamatan Enggano, Kabupaten Bengkulu Utara. Penggugat selaku perangkat desa yang diberhentikan, mengajukan gugatan pembatalan kedua KTUN tersebut secara bersamaan dalam satu perkara ke PTUN Bengkulu. Dengan demikian, gugatan ini melibatkan dua objek sengketa yang digabungkan dalam satu perkara, yang mencerminkan penerapan kumulasi objektif dalam konteks PTUN.

⁶ Fahim Achmad Rizaldi, “Titik Singgung Penggabungan Gugatan dengan Gugatan Kelompok”, Jurnal Unes Law Review, Vol. 6, No. 2, Tahun 2023, h.9.

Namun permasalahan yang muncul dalam perkara tersebut adalah salah satu objek sengketa yang dikumulasikan, yaitu SK Pemberhentian Perangkat Desa, telah melewati batas tenggang waktu pengajuan gugatan (kadaluarsa) berdasarkan ketentuan Pasal 55 UU PTUN, yang 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.*" Akan tetapi Majelis Hakim dalam pertimbangan hukumnya pada putusan Perkara No. 12/G/2023/PTUN-BKL menyatakan bahwa gugatan penggugat masih dalam tenggang waktu yang sah untuk diajukan. Hal tersebut didasarkan pada penghitungan tenggang waktu 90 hari yang dilakukan oleh Majelis Hakim terhadap objek sengketa tersebut dihitung secara kumulatif, dengan berpatokan pada salah satu objek sengketa yang masih dalam batas waktu, yaitu SK Pengangkatan Perangkat Desa. Dalam hal ini, Majelis Hakim mengabaikan fakta bahwa SK Pemberhentian Perangkat Desa telah melewati batas waktu yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Dengan demikian, penerapan kumulasi objek dalam konteks ini berdampak pada perluasan tenggang waktu terhadap salah satu objek sengketa yang sebenarnya telah kadaluarsa.

Pengaturan mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan merupakan aspek yang sangat penting untuk diperhatikan oleh setiap pihak yang akan mengajukan gugatan TUN. Tenggang waktu selama 90 hari untuk mengajukan gugatan ke PTUN merupakan periode krusial bagi penggugat. Apabila jangka waktu tersebut terlampaui, maka hak seseorang untuk menggugat akan gugur

secara hukum. Pengaturan tenggang waktu pengajuan gugatan secara konseptual bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan stabilitas pemerintahan.⁷

Permasalahan utama yang timbul dari kasus ini adalah adanya ketidaksesuaian antara teori hukum acara PTUN dengan praktiknya. penerapan kumulasi objektif pada perkara No.12/G/2023/PTUN-BKL menimbulkan Implikasi yuridis yaitu pelanggaran terhadap hukum acara, asas kepastian hukum, serta membuka celah dilakukannya penyelundupan hukum acara. Selain itu, Putusan Hakim pada perkara tersebut tidak hanya berdampak pada perkara ini saja, akan tetapi juga dapat menjadi preseden berbahaya yang membuka peluang penyalahgunaan prosedur, berpotensi menjadi yurisprudensi yang diikuti oleh hakim-hakim lainnya dalam menangani perkara serupa.

Sistem hukum di Indonesia, khususnya dalam PTUN, pada dasarnya bersumber dari hukum positif yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, pendekatan normatif dari perspektif lain, seperti *fiqih siyasah* dalam hukum Islam, juga dapat digunakan sebagai sudut pandang alternatif untuk menilai apakah suatu putusan hakim telah mencerminkan keadilan sesuai dengan prinsip-prinsip dalam hukum islam.

Fiqih siyasah, sebagai cabang ilmu dalam *fiqih* yang membahas hubungan antara penguasa dan rakyat berdasarkan prinsip-prinsip syariat, dapat menawarkan kerangka etis dan moral dalam menilai pelaksanaan kekuasaan kehakiman, termasuk dalam konteks sengketa tata usaha negara (TUN). Oleh karena itu,

⁷ Yunantyo Adi Setiawan, “Permasalahan Tenggang Waktu Pengajuan Gugatan oleh Pihak Ketiga dalam Perkara Tata Usaha Negara,” *JA: Jurnal Al-Wasath* 3, no. 1 (22 April 2022): 107–118.

mengintegrasikan perspektif *fiqih siyasah* dalam kajian PTUN tidak dimaksudkan untuk menggantikan hukum positif, melainkan sebagai pendekatan komplementer yang dapat memperkaya pemahaman terhadap nilai-nilai keadilan dan keabsahan suatu putusan administrasi.

Penerapan hukum acara dalam Perkara No. 12/G/2023/PTUN-BKL menunjukkan adanya ketidaksesuaian dengan prinsip-prinsip mendasar dalam *fiqih siyasah* terutama prinsip keadilan (*al-'Adalah*), efisiensi (*al-Kafa'ah*), dan kepastian hukum (*al-Yaqīn*). Dalam *fiqih siyasah*, prinsip keadilan (*al-'Adalah*) menekankan pentingnya pemenuhan hak-hak pencari keadilan secara adil dan proporsional. Sementara itu, prinsip efisiensi (*al-Kafa'ah*) mengutamakan pengelolaan urusan hukum yang efektif dan hemat waktu, dan prinsip kepastian hukum (*al-Yaqīn*) menuntut adanya konsistensi dan kejelasan hukum dalam penyelesaian sengketa⁸.

Prinsip-prinsip dalam *fiqih siyasah* juga sejalan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) yang menjadi landasan dalam Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Menurut Imam Mahdi, AAUPB berisikan pedoman yang harus digunakan oleh pelaksana administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya, dan juga oleh hakim (administrasi) untuk menguji keabsahan (validitas) perbuatan hukum atau perbuatan nyata yang telah dilakukan oleh para pelakasa

⁸ Kurniawan Hafif Pasaribu, "Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor: 96 / G / 2023 / PTUN . MDN Tentang Pembatalan Serta Pemberhentian Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara" Jurnal hukum 6, no. 4 (2024). h.32

administrasi negara tersebut.⁹ Kesesuaian antara prinsip-prinsip dalam *fiqh siyasah* dan AAUPB menjadi bukti bahwa nilai-nilai etik dan moral keislaman memiliki titik temu yang kuat dengan asas-asas negara hukum modern.

Dengan mengintegrasikan *fiqh siyasah* dalam proses Peradilan Tata Usaha Negara, penelitian ini berusaha untuk menilai sejauh mana prinsip-prinsip dalam *fiqh siyasah* dapat memberikan kontribusi terhadap keadilan, efisiensi, dan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa administrasi negara, terutama dalam kasus kumulasi objek dalam Perkara Nomor 12/G/2023/PTUN-BKL.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti penerapan kumulasi objektif dalam perkara tata usaha negara, yang dituangkan dalam tesis berjudul: **"Analisis Yuridis Perkara Nomor 12/G/2023/PTUN-BKL Tentang Kumulasi Objektif Ditinjau dari Hukum Acara dan Fiqh Siyasah"**. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pemahaman yang lebih mendalam mengenai pelaksanaan hukum acara khususnya penerapan kumulasi objektif serta berbagai tantangan hukum yang muncul dalam peradilan tata usaha negara di Indonesia.

B. Identifikasi Masalah

1. Penerapan kumulasi objektif dalam Perkara No. 12/G/2023/PTUN-BKL tidak sesuai dengan hukum acara PTUN karena salah satu objek sengketa telah kadaluarsa.

⁹ Imam Mahdi, "*Hukum Administrasi Negara*" (Bogor : PT Penerbit IPB Press : 2013),h.90.

2. Penerapan kumulasi objektif dalam Perkara No. 12/G/2023/PTUN-BKL tidak sesuai dengan prinsip keadilan, efisiensi, dan kepastian hukum dalam *fiqih siyasah*, sehingga perlu dieksplorasi lebih lanjut untuk memahami sejauh mana prinsip-prinsip tersebut dapat diterapkan dalam konteks hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara khususnya dalam hal kumulasi objektif.

C. Batasan Masalah

Penelitian ini akan memfokuskan pada penerapan kumulasi objek pada Perkara Tata Usaha Negara Nomor 12/G/2023/PTUN-BKL, dengan menekankan pada aspek hukum acara PTUN, terutama terkait dengan tenggang waktu pengajuan gugatan untuk objek sengketa yang telah kadaluarsa.

Analisis terhadap prinsip *fiqih siyasah* akan dibatasi pada penerapannya dalam konteks PTUN, dengan penekanan pada tiga prinsip utama : keadilan, efisiensi, dan kepastian hukum.

D. Rumusan Masalah

Permasalahan yang diangkat dalam penulisan tesis ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana keabsahan penerapan kumulasi objek dalam Perkara Tata Usaha Negara Nomor 12/G/2023/PTUN-BKL ditinjau dari hukum acara PTUN?
2. Apakah penerapan hukum acara dalam Perkara No. 12/G/2023/PTUN-BKL telah sesuai dengan prinsip-prinsip dalam *fiqih siyasah*?

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menganalisis keabsahan penerapan kumulasi objek dalam Perkara TUN Nomor 12/G/2023/PTUN-BKL, terutama ketika salah satu objek sengketa yang dikumulasikan telah melewati tenggang waktu pengajuan gugatan, ditinjau dari hukum acara PTUN.
2. Mengkaji penerapan prinsip *fiqih siyasah*, terutama yang berkaitan dengan prinsip keadilan (*al-'Adalah*), prinsip efisiensi (*al-Kafa'ah*), dan prinsip kepastian hukum (*al-Yaqīn*), dalam konteks kumulasi objek sengketa di PTUN, serta untuk menilai sejauh mana prinsip-prinsip tersebut dapat memberikan kontribusi terhadap penyelenggaraan peradilan yang adil, efisien, dan sesuai dengan prinsip kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa administrasi negara.

F. Kegunaan Penelitian

Memperhatikan tujuan penelitian yang ada, maka penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum acara tata usaha negara, dengan memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang penerapan kumulasi objektif dalam sengketa administrasi negara. Dan memberikan perspektif tambahan dalam memahami penerapan asas keadilan, efisiensi, dan kepastian hukum dalam hukum Islam, khususnya dalam

kaitannya dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan penyelesaian sengketa administrasi.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi peneliti, akademisi, dan Praktisi hukum dalam mengkaji isu-isu serupa terkait kumulasi objektif dan penerapannya dalam sistem hukum nasional maupun perspektif *fiqih siyasah*.

G. Sistematika Penulisan

Tesis ini disusun secara sistematis untuk memberikan gambaran menyeluruh dan mendalam mengenai topik yang diangkat, yaitu penerapan kumulasi objektif pada perkara Tata Usaha Negara, dengan fokus pada analisis hukum acara dan perspektif *fiqih siyasah*. Adapun sistematika penulisan tesis ini terdiri atas :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang penelitian, Identifikasi masalah, Batasan Masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan tesis.

BAB II : KERANGKA TEORI

Bab ini merupakan paparan teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini, yang bersumber dari berbagai literatur, baik dalam bentuk buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, dan penelitian terdahulu yang relevan. Teori-teori tersebut akan menjadi landasan dalam menganalisis permasalahan yang dikaji dalam tesis ini.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan metode yang digunakan dalam penelitian, meliputi jenis penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian, subjek penelitian, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis data.

BAB IV : PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Bab IV tesis ini akan diorganisasikan ke dalam tiga subbab utama sebagai berikut:

A. GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Subbab ini akan menguraikan secara umum tentang Perkara Nomor 12/G/2023/PTUN-BKL, yang menjadi objek penelitian. Pembahasan mencakup identitas para pihak, kronologi perkara, pokok sengketa, serta aspek hukum acara yang diterapkan dalam kasus ini. Uraian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman awal mengenai latar belakang sengketa yang dikaji sebelum masuk ke dalam analisis lebih lanjut.

B. ANALISIS PENERAPAN KUMULASI OBJEKTIF DALAM PERKARA NOMOR 12/G/2023/PTUN-BKL

Dalam subbab ini, akan dianalisis keabsahan penerapan kumulasi objektif dalam Perkara Nomor 12/G/2023/PTUN-BKL, khususnya dalam kondisi di mana salah satu objek sengketa yang dikumulasikan telah melewati tenggang waktu pengajuan gugatan. Fokus utama analisis adalah apakah penggabungan objek yang telah melampaui batas waktu pengajuan gugatan tetap sah

berdasarkan ketentuan hukum acara PTUN yang berlaku. Selain itu, pembahasan juga akan meninjau implikasi yuridis dari kumulasi tersebut terhadap prinsip keadilan, efisiensi, dan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa di PTUN.

C. PERSPEKTIF FIQIH SIYASAH TERHADAP PENERAPAN HUKUM ACARA DALAM PERKARA NOMOR 12/G/2023/PTUN-BKL.

Subbab ini akan mengkaji penerapan prinsip-prinsip fiqih siyasah dalam konteks hukum acara PTUN, khususnya terkait kumulasi objektif dalam sengketa tata usaha negara. Beberapa prinsip utama dalam fiqih siyasah yang menjadi landasan kajian ini meliputi: Keadilan (*al-'Adalah*), Efisiensi (*al-Kafa'ah*), dan Kepastian hukum (*al-Yaqīn*).

Pembahasan dalam subbab ini akan menilai bagaimana prinsip-prinsip *fiqih siyasah* dapat diintegrasikan dalam hukum acara PTUN, sehingga proses penyelesaian sengketa dapat berjalan dengan adil, efektif, dan tetap menjaga kepastian hukum bagi masyarakat.

BAB V : PENUTUP

- 1. Kesimpulan :** Menyajikan kesimpulan yang diambil dari hasil penelitian, yang menjawab rumusan masalah terkait analisis yuridis Perkara Nomor 12/G/2023/PTUN-BKL. Kesimpulan ini meliputi penerapan kumulasi objektif dalam perkara tersebut, kesesuaian

dengan hukum acara PTUN, serta perspektif *fiqih siyasah* terhadap prinsip keadilan, efisiensi, dan kepastian hukum.

2. **Saran** : Memberikan saran kepada pemerintah, masyarakat, Praktisi Hukum dan pihak terkait lainnya berdasarkan temuan penelitian dalam memperhatikan penerapan hukum acara terutama mengenai penerapan kumulasi objek.

DAFTAR PUSTAKA

