

Konsep Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Berbasiskan Nilai Keadilan Pancasila

Tri Mulyani *)

trimulyani@usm.ac.id

Sukimin *)

sukimin_78@yahoo.com

Wahyu Satria Wana Putra Wijaya*)

wahyusatria2511@gmail.com

(Diterima 30 Juli 2021, disetujui 18 Maret 2022)

ABSTRACT

Quick and peaceful settlement of state administrative cases in line with the Pancasila state basis is highly coveted by justice seekers, so the purpose of this study is to analyze and describe the weaknesses of the procedure for resolving State Administrative disputes, the concept of mediation in administrative dispute resolution, and concept setting. mediation in the settlement of state administrative disputes based on the values of Pancasila Justice. The research method used is the type of research, namely normative juridical, with qualitative data analysis. The results of the study indicate that the weakness of the procedure for resolving State Administrative disputes can be seen from three aspects, first, aspects of the legal structure including the subjectivity of judges and the inability of lawyers; second, the aspect of legal substance, that the current state administrative dispute resolution procedure is less effective, resulting in many remaining cases, the length of time for dispute resolution which results in the high cost of the case to be incurred; third, the aspect of legal culture, namely that the culture that cannot be lost until now is that the disputing parties are less cooperative in providing explanations and providing evidence or providing evidence that is not related to the substance of the case being disputed. The concept of mediation can be used in administrative dispute resolution, by looking at the characteristics of the state administrative dispute itself, looking at the object of dispute in alternative dispute resolution and adhering to the teachings of unlawful acts and Supreme Court Circular No. 2 of 1991. Setting the concept of mediation in dispute resolution State administration based on the value of Pancasila Justice is right after the preliminary examination

Keywords: *mediation, state administrative disputes; Pancasila justice*

*) Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Semarang

*) Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Semarang

*) Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Semarang

ABSTRAK

Penyelesaian perkara tata usaha negara dengan cepat dan damai senada dengan dasar negara Pancasila sangat didambakan para pencari keadilan, sehingga tujuan dalam penelitian ini adalah menganalisis mendiskripsikan tentang kelemahan prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, konsep mediasi dalam penyelesaian sengketa tata usaha, dan pengaturan konsep mediasi dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara berbasiskan nilai Keadilan Pancasila. Metode penelitian yang dipergunakan diantaranya adalah jenis penelitian yaitu yuridis normatif, dengan analisis data secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelemahan prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dapat dilihat dari tiga aspek, *pertama*, aspek struktur hukum diantaranya subyektivitas hakim dan ketidakmampuan pengacara; *kedua*, aspek substansi hukum, bahwa prosedur penyelesaian sengketa tata usaha negara saat ini, kurang efektif, sehingga banyak menyebabkan sisa perkara, lamanya waktu penyelesaian sengketa yang berdampak mahal biaya perkara yang harus dikeluarkan; *ketiga*, aspek budaya hukum, yaitu bahwa budaya yang tidak bisa hilang hingga saat ini adalah para pihak yang bersengketa kurang kooperatif dalam memberikan penjelasan dan memberikan alat bukti atau memberikan alat bukti yang tidak berkaitan dengan substansi perkara yang sedang dipersengketakan. Konsep mediasi dapat dipergunakan dalam penyelesaian sengketa tata usaha, dengan melihat karakteristik sengketa tata usaha negara itu sendiri, melihat obyek sengketa dalam alternatif penyelesaian sengketa dan berpegang pada ajaran perbuatan melawan hukum dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991. Pengaturan konsep mediasi dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara berbasiskan nilai Keadilan Pancasila yang tepat adalah setelah acara pemeriksaan pendahuluan

Kata Kunci : mediasi, sengketa tata usaha negara; keadilan pancasila

I. Pendahuluan

Menurut Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Indonesia adalah negara hukum”, yang memiliki konsep dalam rangka menjalankan pemerintahannya (Martitah dkk, 2018: 1). Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah *rechtstaat* mencakup 4 elemen penting yaitu:

Pertama, perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), kedua, pembagian kekuasaan, ketiga, pemerintahan berdasarkan undang undang, keempat, adanya peradilan tata usaha negara. Elemen tersebut sebagai aturan mayoritas yang tidak memberikan jaminan jika ke-empat unsur tersebut akan terlaksana dengan baik, khususnya HAM (Martitah dkk, 2018: 1-2).

Dalam penelitian ini akan difokuskan pada elemen keempat yaitu adanya Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN di Indonesia dibentuk berdasarkan UU RI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN),

yang dalam perkembangannya telah dilakukan perubahan 2 kali. Perubahan pertama dilakukan pada tahun 2004, melalui UU RI Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU RI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN Perubahan I). Perubahan kedua dilakukan pada tahun 2009, melalui UU RI Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU RI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN Perubahan II). (Lubna, 2015: 162). Keberadaan PTUN diberbagai negara modern terutama negara-negara penganut paham Welfare State (Negara Kesejahteraan) merupakan tonggak yang menjadi tumpuan harapan masyarakat atau warga negara untuk mempertahankan hak-haknya yang dirugikan oleh perbuatan hukum publik pejabat tata usaha negara karena keputusan atau kebijakan yang dikeluarkannya (Salmon, 2010: 18). Melihat kenyataan tersebut, dapat dipahami bahwa PTUN diperlukan keberadaannya, sebagai salah satu jalur bagi para pencari keadilan yang merasa kepentingannya dirugikan karena dalam melaksanakan kekuasaannya itu ternyata badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan terbukti melanggar ketentuan hukum (Salmon, 2010: 18).

Adanya perlindungan hukum bagi masyarakat dari perbuatan pejabat tata usaha negara yang melanggar hukum publik dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, melalui lembaga penegak hukum (PTUN) ini merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan keadilan. Upaya untuk mewujudkan keadilan seraya harus pupus karena pengaturan mengenai hukum acara di PTUN yang kurang sempurna, sehingga proses untuk mencapai keadilanpun tidak dapat terwujud sebagaimana harapan. Perlu diketahui bahwa perkara di PTUN tanpa disadari dari tahun ke tahun angkanya tercatat sangat tinggi. Dapat diambil contoh data perkara dan penyelesaiannya di PTUN Semarang sangat banyak sekali, dan setiap tahunnya terdapat sisa perkara dan tergolong angkanya cukup tinggi. Total sisa perkara sejak tahun 2015 sampai dengan 2020 tercatat 140 sisa perkara (ptun-semarang.go.id). Berdasarkan fenomena ini, Peneliti berusaha menemukan sebuah konsep baru untuk mengatasinya yaitu dengan konsep mediasi.

Kata “mediasi” berasal dari bahasa Inggris “*mediation*” yang artinya penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga sebagai penengah atau

penyelesaian sengketa secara menengahi, yang menengahinya dinamakan mediator atau orang yang menjadi penengah (Echols dan Shadily, 2003: 377).

Secara yuridis, pengertian mediasi dapat dijumpai dalam Pasal 1 angka 1, PERMA RI Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, yang menyebutkan bahwa: “Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu mediator”.

Tujuan mediasi adalah membantu tercapainya penyelesaian yang bersifat kompromis (Kriekhoff , 2012: 615), sehingga dipandang menguntungkan kedua belah pihak. Di dalam UU PTUN Perubahan II, memang tidak mengatur tentang adanya konsep mediasi dalam penyelesaian perkara. Namun tidak menutup kemungkinan harapan ke depan praktek mediasi di PTUN sangat diharapkan para pencari keadilan, sebagaimana dapat dilihat pada kasus yang terjadi pada tahun 1991, terjadi sengketa TUN yang berakhir dengan perdamaian, yaitu dalam perkara Nomor 01/PTUN – JKT/1991 antara Paulus Djaja Sentosa melawan Walikota Jakarta Barat berakhir dengan Akta Perdamaian tertanggal 25 Maret 1991. Selain itu sebagian besar sengketa Informasi Publik berakhir dengan perdamaian, demikian juga sengketa kepegawaian dan lingkungan hidup, tidak sedikit yang terselesaikan dengan mediasi. Pelayanan mediasi ini bisa dilakukan di dalam maupun di luar pengadilan.

Konsep mediasi ini selaras dengan nilai Pancasila sila Keempat yang menekankan penyelesaian segala sengketa dengan bermusyawarah untuk mencapai mufakat. Melihat persoalan yang sering muncul dalam masyarakat terutama perkara tata usaha negara yang menumpuk di pengadilan, maka dipandang sangat penting asas musyawarah untuk mencapai mufakat dalam mediasi yang mengutamakan asas kekeluargaan untuk menjadi masyarakat yang damai dalam kehidupan masyarakat. Tujuan dari penelitian ini tidak terlepas dari 3 (tiga) hal, yaitu :

1. Untuk Menganalisis kelemahan dari prosedur penyelesaian sengketa tata usaha negara di Indonesia saat ini
2. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan mengenai konsep mediasi dapat dalam penyelesaian sengketa tata usaha Negara.
3. Untuk mendeskripsikan pengaturan konsep mediasi dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara berbasiskan nilai keadilan Pancasila.

Penelitian yang serupa mengenai konsep mediasi pernah dilakukan oleh Hervina Puspitosari, namun fokus tujuan yang dicapai sangatlah berbeda, karena tujuan dari penelitiannya adalah untuk melihat tentang pengaturan mediasi di Peradilan Tata Usaha Negara dalam rangka asas peradilan cepat dan biaya murah.

II. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan diantaranya : jenis penelitian *yuridis normatif*, mengingat bahwa obyek dalam penelitian ini adalah menganalisis dan mendiskripsikan tentang kelemahan prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, konsep mediasi dalam penyelesaian sengketa tata usaha, dan pengaturan konsep mediasi dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara berbasiskan nilai Keadilan Pancasila, spesifikasinya deskriptif. Data yang dipergunakan adalah data sekunder didukung juga dengan data primer, dengan analisa data kualitatif.

III. Hasil dan Pembahasan

3.1. Kelemahan Dari Prosedur Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

1. Prosedur Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

Pangkal sengketa TUN, adalah akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (KTUN) oleh Badan / Pejabat TUN. Adapun pihak-pihak yang bersengketa, yaitu penggugat adalah orang perorang dan badan hukum perdata yang kepentingannya dirugikan, dan tergugat adalah pejabat TUN. Penyelesaian sengketa TUN, dalam UU PTUN, terdiri 2 jalur :

a. Upaya Administratif

Upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap keputusan tata usaha negara (Supandi, 2019: 397) Pasal 48 UU PTUN, dijelaskan bahwa:

- (1) Dalam suatu badan atau pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana

dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.”

Selanjutnya menurut Indroharto sebagaimana dikutip Supadni (2019: 398), upaya administrasi merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu operaturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa TUN yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri (bukan oleh peradilan yang bebas) yang terdiri atas prosedur keberatan dan prosedur banding administratif, yaitu sebagai berikut:

a) Keberatan

Keberatan adalah suatu prosedur penyelesaian sengketa tata usaha negara yang penyelesaiannya dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan.

b) Banding administratif

Banding administratif adalah suatu prosedur penyelesaian sengketa tata usaha negara yang penyelesaiannya dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara.

Berdasarkan SEMA RI Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan dalam UU PTUN, disebutkan:

“Yang dimaksud upaya administratif adalah:

- a. Pengajuan surat keberatan (*Bezwaarschrift Boroep*) yang diajukan kepada Badan / Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan (Penetapan / *Beschikking*) semula;
- b. Pengajuan banding administratif (*Administratief Beroep*) yang ditujukan kepada atasan pejabat atau instansi lain dari badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan yang berwenang memeriksa ulang keputusan tata usaha negara yang disengketakan”

Selanjutnya dijelaskan pula melalui SEMA RI Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan dalam Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1981:

- a. Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa peninjauan surat keberatan, maka gugatan terhadap keputusan tata usaha negara yang bersangkutan diajukan kepada pengadilan tata usaha negara.
- b. Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa surat keberatan dan atau mewajibkan

surat banding administratif, maka gugatan terhadap keputusan tata usaha negara yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam tingkat pertama yang berwenang.

2. Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara

Ketika setelah Penggugat mengajukan gugatan ke PTUN yang ditujukan kepada Ketua PTUN, maka langkah selanjutnya Ketua PTUN menunjuk kepada hakim yang terdiri dari 1 ketua Majelis Hakim dan 2 anggota Majelis Hakim dan Panitera. Selanjutnya ditentukan pula mengenai hari persidangan. Setelah ada penetapan hari sidang, maka Panitera segera memanggil Para Pihak (Penggugat dan Tergugat). (Nur Yanto, 2015:53). Adapun proses/tahapan berperkara di PTUN, sebagai berikut:)(Nur Yanto, 2015:54-100).

a. Pemeriksaan Pendahuluan

- 1) Pemeriksaan administrasi (oleh Panitera Perkara PTUN)
- 2) Proses Dismissal (oleh Ketua PTUN)
- 3) Pemeriksaan Persiapan

Pemeriksaan persiapan dilakukan hakim sebelum memeriksa pokok perkara yang dilakukan tidak dimuka sidang dimuka umum. Hal yang dilakukan adalah mengumpulkan dokumen-dokumen atau informasi-informasi resmi yang diperlukan yang berkaitan dengan sengketa yang sedang diperiksa dari para pihak. Mengenai ketentuan pemeriksaan persiapan ini diatur dalam Pasal 63 UU PTUN, yaitu sebagai berikut:

- (1) Sebelum memeriksa pokok sengketa dimulai, Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas.
- (2) Dalam pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim:
 - (a) Wajib memberi nasehat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari
 - (b) Dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan
- (3) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a penggugat belum menyempurnakan gugatan, maka Hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima
- (4) Terhadap putusan sebagaimana diatur dalam ayat (3) tidak dapat digunakan upaya hukum tetapi dapat diajukan gugatan baru.

Hakim mempunyai kewajiban menyampaikan kepada penggugat untuk melengkapi atau memperbaiki gugatan yang dirasa kurang jelas, dengan memberikan kelonggaran waktu 30 hari sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, jika diabaikan maka akan diputuskan gugatan tidak dapat diterima.

b. Pemeriksaan Persidangan

1) Pembacaan Gugatan

Berdasarkan Pasal 74 Ayat (1) UU PTUN, menyatakan “Pemeriksaan sengketa dimulai dengan membacakan isi gugatan dan surat yang memuat jawabannya oleh Hakim Ketua Sidang, dan jika tidak ada surat jawaban, pihak Tergugat diberi kesempatan untuk mengajukan jawabannya”. Setelah dilakukan pemeriksaan persiapan, maka tahap selanjutnya adalah tahap pemeriksaan pokok perkara yaitu diawali dengan pembacaan gugatan. Gugatan dibacakan oleh majelis hakim dalam sidang terbuka untuk umum.

2) Pembacaan Jawaban

Setelah gugatan dibacakan oleh hakim, maka berdasarkan Pasal 74 Ayat (1) UU PTUN, hakim juga membacakan jawaban dari tergugat, karena tergugat mempunyai hak untuk menjawab atas gugatan. Namun jika tergugat tidak ada jawaban maka diberikan kesempatan untuk membuat jawaban dengan tenggang waktu yang disepakati dalam sidang.

3) Replik

Setelah pembacaan jawaban atas gugatan penggugat, maka agenda sidang selanjutnya pemeriksaan replik. Replik ini merupakan tahapan sidang yang dalam kesempatan ini diberikan kepada penggugat untuk melakukan suatu pembelaan, membantah alasan-alasan yang diajukan terhadap yang diberikan oleh tergugat dalam membuat jawaban. Jadi, replik adalah merupakan suatu jawaban penggugat baik tertulis maupun lisan terhadap jawaban tergugat atas jawaban penggugat. Berdasarkan Pasal 75 Ayat (1) UU PTUN, menyatakan bahwa “Penggugat dapat mengubah alasan yang mendasari gugatan hanya sampai replik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan tergugat, dan hal tersebut harus disaksikan oleh hakim.”

4) Duplik

Setelah penggugat mengajukan replik, tahapan pemeriksaan selanjutnya adalah duplik. Duplik adalah dalam bahasa yang sangat sederhana dapat dikemukakan sebagai jawaban kedua dari tergugat atau diartikan sebagai jawaban balik dari tergugat atas replik penggugat atau jawaban tergugat terhadap replik yang diajukan penggugat. Isi dari duplik diantaranya adalah penolakan dalil-dalil tergugat atas duplik dari penggugat. Sama dengan replik, duplik juga dapat diajukan

lisan maupun tertulis. Duplik diajukan tergugat untuk meneguhkan jawabannya yang lazimnya berisi penolakan terhadap gugatan penggugat. Mengenai hak dalam membuat duplik diatur dalam Pasal 75 Ayat (2) UU PTUN, yang menyatakan bahwa “Tergugat dapat mengubah alasan yang mendasari jawabannya hanya sampai dengan duplik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan penggugat dan hal tersebut harus dipertimbangkan dengan saksama oleh hakim”. Setelah duplik acara jawab – menjawab antara penggugat dan tergugat sudah cukup, tahapan selanjutnya adalah pembuktian.

5) Pembuktian

Ketentuan mengenai pembuktian dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 100 sampai dengan Pasal 107 UU PTUN *Juncto* Pasal 107 A UU PTUN Perubahan II. Alat bukti yang dapat diajukan dalam hukum acara Tata Usaha Negara antara lain : Surat atau Tulisan, Keterangan Ahli, Keterangan Saksi, Pengakuan Para Pihak, dan Pengetahuan Hakim. Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim.*

6) Kesimpulan

Setelah pembuktian, tahap berikutnya adalah tahap kesimpulan. Berdasarkan Pasal 97 ayat (1) UU PTUN menyatakan bahwa dalam “dalam hal pemeriksaan sengketa sudah selesai, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan masing-masing”.

7) Putusan

Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan dipersidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak. Mengenai putusan diatur dalam Pasal 108 UU PTUN. Bagi hakim dalam menyelesaikan suatu perkara yang terpenting bukan hukumnya, karena hakim dianggap tahu hukumnya (*ius curia novit*), tetapi mengetahui secara obyektif fakta atau peristiwa sebagai duduk perkara yang sebenarnya sebagai dasar putusnya, bukan secara *a priori* langsung menemukan hukumnya tanpa perlu mengetahui terlebih dahulu duduk perkara yang sebenarnya. Fakta atau peristiwa sebagai duduk perkara akan dapat diketahui hakim dari alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa. Selanjutnya setelah dianggap cukup, maka hakim harus menentukan

* Lihat Pasal 107 UU RI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

peraturan hukum yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan sengketa itu oleh hakim, pada dasarnya menunjukkan bahwa sebelum menjatuhkan suatu putusan, hakim melakukan penelitian dalam rangka menemukan hukum.

8) Upaya Hukum

Upaya hukum diperlukan, karena hakim adalah manusia yang begitu dekat dengan kekhilafan, bahkan kesalahan itu sendiri, bersifat memihak, atau karena ditemukan bukti baru yang begitu kuat. Upaya hukum yang dapat ditempuh diantaranya adalah upaya hukum biasa dan upaya hukum luar biasa. Upaya hukum biasa yaitu:

a) Perlawanan (*Verset*)

Perlawanan merupakan upaya hukum terhadap penetapan yang diputuskan oleh ketua pengadilan dalam rapat permusyawaratan (Prosedur Dismisal), yang diajukan oleh penggugat yang pada dasarnya membantah alasan-alasan yang digunakan oleh Ketua pengadilan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 62 ayat (1) huruf a, b, c, d, dan e UU PTUN. Dalam gugatan perlawanan ini penggugat harus mampu membuktikan bahwa alasan-alasan yang digunakan oleh ketua pengadilan itu tidak berdasar dan didukung dengan bukti-bukti yang akurat, sehingga kebenarannya patut dipertanyakan. Dalam hal upaya perlawanan dibenarkan oleh pengadilan, maka penetapan ketua pengadilan tersebut di atas menjadi gugur demi hukum (*ex lege*) dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus dan diselesaikan menurut acara biasa. Sebaliknya apabila perlawanan ditolak, maka penetapan hakim yang diputus dalam rapat permusyawaratan itu menjadi tetap berlaku, dengan demikian gugatan tetap dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar.

b) Banding

Menurut Pasal 122 UU PTUN, disebutkan bahwa terhadap putusan PTUN dapat dimintakan pemeriksaan banding oleh penggugat atau tergugat kepada PT. TUN. Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam tingkat banding, hakim tidak boleh mengabulkan lebih daripada yang dituntut, artinya hakim harus membiarkan putusan dalam tingkat peradilan pertama sepanjang tidak dibantah dalam tingkat banding

c) Kasasi

Upaya hukum kasasi diatur dalam Pasal 131 UU PTUN, yang menyebutkan bahwa terhadap putusan tingkat akhir pengadilan dapat dimintakan pemeriksaan kasasi di MA, yang mana pemeriksaannya dilakukan menurut ketentuan UU RI Nomor 3 Tahun 2009 tentang MA. Dalam pemeriksaan kasasi hakim tidak memeriksa duduk

perkaranya atau faktanya tetapi tentang hukumnya. Jadi dalam kasasi peristiwanya tidak diperiksa kembali. MA dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan dari semua lingkungan peradilan karena:

- (1) Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang
- (2) Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku
- (3) Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.

Selain upaya hukum biasa, ada upaya hukum luar biasa yaitu Peninjauan Kembali. Dalam Pasal 132 UU PTUN disebutkan bahwa terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada MA, yang mana pemeriksaannya dilakukan menurut ketentuan UU RI Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA, dengan alasan :

- a) Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu.
- b) Apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan
- c) Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih daripada yang dituntut.
- d) Mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya.
- e) Apabila antara pihak-pihak yang sama, mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama, oleh pengadilan yang sama tingkatannya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lainnya.
- f) Apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

3.2. Kelemahan Dari Prosedur Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

Menurut Mahfud MD, hukum merupakan produk politik, sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkan. Oleh karena itu, setiap upaya melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsive/populisik harus dimulai dari upaya demokratisasi dalam kehidupan politik. Demikian juga dengan UU PTUN yang dibuat pada jaman orde baru, yang pada jaman reformasi kemudian mengalami beberapa perubahan pasal-pasal yang selanjutnya dituangkan dalam

UU RI Nomor 9 Tahun 2004 yang lebih mengarah pada produk hukum yang responsif, karena pada saat perubahan undang-undang tersebut konfigurasi politik Indonesia bernuansa demokrasi. PTUN merupakan peradilan yang menangani kasus atau sengketa TUN dan sebagai salah satu produk politik, maka perlu adanya penegakkan hukumnya, hingga terjadi supremasi hukum. Penegakan hukum merupakan kegiatan penyesuaian hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Lawrence M. Friedman (2001; 7-9) mengemukakan bahwa efektif, berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung 3 unsur

1. Struktur Hukum (*Struktur Of Law*)

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan

“To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of crosss section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatife ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur ada yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (legal struktur) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada. Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-

institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.

Penegak hukum sangat berpengaruh terhadap proses penegakan hukum, sebaik apapun hukum itu dibuat, apabila struktur pelaksanaannya tidak dilandasi profesionalisme, maka tidak akan melahirkan putusan yang adil, sehingga tidak akan pernah juga terwujud keadilan bagi masyarakat. Dalam penyelesaian sengketa TUN, seorang hakim dituntut subyektif dalam mencari kebenaran materil. Peran seorang hakim tidak terlepas juga dari peran seorang pengacara. Dalam penyelesaian perkara biasanya para pihak diwakili pengacara, baik dalam proses jawab menjawab, maupun menjelaskan alat bukti yang nantinya dapat membantu menemukan fakta. Ketidakmampuan pengacara karena banyak fakta yang ditutupi dan karena tingkat pengalaman yang kurang memadai akan menyulitkan hakim untuk mencari fakta yang dapat dijadikan dasar pertimbangan untuk menjatuhkan putusan.

2. Substansi Hukum (*Substance Of The Law*)

Substansi hukum menurut Friedman adalah : *“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books”*.

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

Substansi Hukum acara PTUN di Indonesia, yang dijadikan pedoman para penegak hukum untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara, menurut analisa penulis, dari aspek substansi peraturan ini memiliki kelemahan, ketika peraturan ini dilaksanakan. Kelemahan dimaksud adalah bahwa dalam hukum acara tata usaha negara tidak mengatur secara sempurna mengenai penyelesaian sengketa TUN, karena tidak ada pengaturan tentang mediasi dalam prosedur

penyelesaian sengketa tata usaha negara, sebagaimana diatur dalam penyelesaian sengketa- sengketa yang lain, seperti sengketa keperdataan, dan juga sekarang dalam ranah pidanaupun diutamakan untuk melakukan mediasi terlebih dahulu. Dengan tidak diurnya konsep mediasi dalam pengaturan hukum acara tata usaha negara mengakibatkan:

a. Menumpuknya Perkara di Pengadilan

Prosedur penyelesaian sengketa TUN negara saat ini, sebagaimana telah diuraikan di atas, menurut penulis kurang efektif, karena dapat dikemukakan data bahwa pada tahun 2015 sampai tahun 2020 di PTUN Semarang tercatat jumlah register perkara sebanyak 777, perkara yang berhasil diputus sebanyak 538 dan terdapat sisa perkara 140. Rinciannya dapat dilihat dalam tabel berikut:

No	Tahun	Jumlah Perkara	Putusan	Sisa Perkara
1	2015	92	61	16
2	2016	101	72	16
3	2017	107	56	16
4	2018	199	157	50
5	2019	148	109	21
6	2020	130	83	21
TOTAL		777	538	140

Sumber : ptun-semarang.go.id

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa kurang efektifan prosedur penyelesaian sengketa TUN disebabkan karena telah terjadi suatu kegagalan fungsi sistem PTUN, yaitu kegagalan prosedural itu sendiri yaitu kegagalan yang terjadi pada sub sistem penanganan perkara, yaitu gagal untuk mengupayakan sistem yang berorientasi kepada penekanan waktu, sehingga terdapat sisa perkara tiap tahunnya. Faktor penyebabnya antara lain tidak adanya instrumen pendukung sistem peradilan singkat yang menyebabkan kegagalan dalam mengupayakan penanganan perkara secara singkat atau cepat dan ketiadaan mekanisme perdamaian dalam penyelesaian sengketa.

b. Jangka Waktu Penyelesaian Perkara lama

Prosedur penyelesaian sengketa TUN saat ini, sebagaimana telah diuraikan di atas, menurut penulis mulai dari awal diajukannya

gugatan hingga putusan dan pelaksanaan putusan memakan waktu yang berbulan-bulan bahkan bisa bertahun-tahun lamanya. Menurut M Yahya, pernah menyatakan sebagaimana dikutip Suhartono (2011: 74) bahwa Di Indonesia memerlukan rentang waktu 7-12 tahun, atau 5-15 tahun, bahkan 15-20 tahun, di samping itu juga ada yang memakan tempo 5-6 tahun. Tempo tahapan penyelesaian sengketa terpola bervariasi secara hirarchis; pada tingkat peradilan pertama 1-2 tahun, banding 1-2 tahun, kasasi 1-3 tahun, dan peninjauan kembali 2-3 tahun.

Bertitik tolak dari pernyataan dari M Yahya, ternyata ditemukan proses penyelesaian sengketa TUN yang sangat lama, yaitu Putusan No. 183/K/TUN/2003 memakan waktu selama 7 (tujuh) tahun (Penggugat sudah pensiun). Bahkan ada yang menghabiskan waktu hingga 9 tahun yaitu Putusan No. 07/PK/TUN/2006 (Heriyanto: 2016). Faktor penyebabnya antara lain tidak adanya instrumen pendukung sistem peradilan singkat yang menyebabkan kegagalan dalam mengupayakan penanganan perkara secara singkat atau cepat dan ketiadaan mekanisme perdamaian dalam penyelesaian sengketa.

c. Mahalnya Biaya Berperkara

Lamanya waktu penyelesaian sengketa TUN akan berdampak pada biaya yang harus dibayarkan. Semakin lama waktu penyelesaian sengketa, maka semakin mahal biaya yang akan dikeluarkan.

3. Budaya Hukum (Legal Culture).

Mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat: “ *The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused*”.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik

apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Dalam penyelesaian sengketa TUN, budaya yang tidak bisa hilang hingga saat ini adalah para pihak yang bersengketa kurang kooperatif dalam memberikan penjelasan dan memberikan alat bukti atau memberikan alat bukti yang tidak berkaitan dengan substansi perkara yang sedang dipersengketakan.

3.3. Konsep Mediasi Dapat Digunakan Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

Pasal 1 angka 1, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan menerangkan bahwa mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu mediator.

Adapun unsur-unsur penting dalam mediasi antara lain: (Margono, 2000: 59)

1. Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa berdasarkan perundingan
2. Mediator terlibat dan diterima para pihak yang bersengketa di dalam perundingan
3. Mediator bertugas membantu para pihak yang bersengketa untuk mencari penyelesaian
4. Mediator tidak mempunyai kewenangan membuat keputusan selama perundingan berlangsung.
5. Tujuan mediasi adalah untuk mencapai atau menghasilkan kesepakatan yang diterima pihak-pihak yang bersengketa guna mengakhiri sengketa.

Apakah konsep mediasi dapat dipergunakan untuk menyelesaikan sengketa TUN. Jawabannya menurut Penulis “dapat”, dengan dasar analisis:

1. Karakteristik Sengketa Tata Usaha Negara

Sehubungan dengan pertanyaan apakah konsep mediasi dapat dipergunakan dalam penyelesaian sengketa TUN?. Maka untuk menjawab pertanyaan ini kiranya perlu mengenali karakteristik sengketa TUN. Karakteristik sengketa TUN, menurut UU PTUN Juncto UU PTUN Perubahan I Juncto UU PTUN Perubahan II, penggunaan

istilah “gugatan” dalam undang-undang tersebut, hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya karakteristik sengketa TUN bukan semata-mata merupakan sengketa hukum publik, namun juga mengandung muatan aspek hukum privatnya, sebagai konsekuensi dari penggunaan wewenang pemerintah bertindak di lapangan hukum privat.

Tindakan TUN baik dalam ranah hukum publik dapat memberikan dampak dalam lapangan hukum privat yang tidak selalu menguntungkan, namun juga merugikan terhadap orang, maupun badan hukum perdata, dapat dicontohkan ketika pemerintah melakukan tindakan pembebasan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Pemerintah biasanya mendasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak yang adakalanya di bawah harga pasar, sehingga merugikan masyarakat. Dalam hal ini apabila terjadi gugagatan, yang dipersoalkan bukan keabsahan tentang surat keputusan tentang pembebasan hak atas tanah, karena keputusannya sudah dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun permasalahannya terkait dengan akibat surat keputusan yang diterbitkan tersebut menimbulkan kerugian pada subyek hukum. Oleh karena itu, apabila terjadi sengketa yang digugat adalah ganti rugi yang layak, bukan surat keputusan pembebasan hak atas tanah, disinilah sesungguhnya letak pokok permasalahan yang utama lahirnya sengketa antara pemerintah dan rakyat.

2. Objek Sengketa Dalam Alternatif Penyelesaian Sengketa

Lahirnya UU RI Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, pada dasarnya diarahkan untuk penyelesaian sengketa – sengketa dalam lapangan keperdataan. Hal ini tercermin dalam konsideran huruf a yang dirumuskan “Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, penyelesaian sengketa perdata di samping dapat diajukan ke pengadilan umum, juga terbuka kemungkinan diajukan melalui Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa”.

Bertitik tolak dari konsideran tersebut di atas, dapat dipahami bahwa upaya penyelesaian sengketa perdata di luar jalur hukum dapat Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa sehingga kedua

lembaga tersebut terpisah satu sama lain. Selanjutnya di dalam ketentuan umum Pasal 1 Angka 1 UU RI Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa menyebutkan “Arbitrase adalah cara penyelesaian sengketa perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh pihak yang bersengketa”, sedangkan yang dimaksud Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam ketentuan Pasal 1 Butir 10, adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi dan penilaian ahli.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa arbitrase merupakan penyelesaian sengketa yang khusus menyangkut perkara-perkara perdata yang sebelumnya telah diperjanjikan oleh para pihak melalui perjanjian arbitrase, bahwa para pihak telah memilihnya arbitrase sebagai bentuk penyelesaian sengketa. Arbitrase sebagai bentuk alternatif penyelesaian sengketa merupakan bentuk yang sudah terlembaga, sedangkan alternatif penyelesaian sengketa merupakan prosedur penyelesaian sengketa yang belum terlembagakan, hal ini dapat dilihat pada model yang digunakan dalam penyelesaian sengketa ini, yaitu konsultasi. Disamping itu dapat dikatakan bahwa obyek arbitrase sebatas sengketa -sengketa keperdataan, sedangkan Alternatif Penyelesaian Sengketa lebih luas, tidak hanya sebatas pada sengketa keperdataan.

3. Ajaran Perbuatan Melanggar Hukum (Onrechtmatigedaad)

Mencermati UU RI Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, dengan memfokuskan pada sengketa-sengketa keperdataan, maka dapat disimpulkan bahwa ADR tersebut masuk dalam ruang lingkup hukum privat, yang mengkhususkan pada sengketa-sengketa yang timbul akibat sifat hubungan hukum keperdataan. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah dapatkah ketentuan- ketentuan dalam hukum privat digunakan sebagai dasar hukum bagi penyelesaian sengketa hukum publik ?. Untuk menjawab pertanyaan tersebut dapat digunakan sebuah ajaran

yaitu Onrechtmatigedaad. Sebuah ajaran yang megakhiri perbedaan subyek hukum penguasa sebagai badan hukum publik dengan subyek hukum individu atau perorangan terhadap perbedaan berlakunya hukum, terutama tidak terjangkaunya hukum privat terhadap tindakan penguasa, dimulai sejak diperkenalkannya ajaran Onrechtmatigedaad pada tahun 1863. Meskipun pada saat itu ajaran tersebut masih terbatas berlakunya bagi subyek hukum privat, namun dalam perkembangannya ajaran tersebut mengalami perluasan jangkauan subyek berlakunya, maupun ruang lingkup materi muatannya.

Ajaran Onrechtmatigedaad telah memberikan inspirasi dunia hukum, bahwa subyek hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum tidak hanya perorangan. Ajaran ini dipengaruhi oleh ajaran perkembangan subyek hukum yang memasukkan subyek hukum korporasi atau badan-badan hukum privat (PT, CV, dan lain sebagainya) termasuk Badan-Badan Hukum Publik seperti negara atau pemerintah. Dalam perkembangan selanjutnya keberadaan subyek hukum badan hukum privat telah diakomodasikan dalam beberapa produk peraturan perundang-undangan di Indonesia, seperti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan, seperti termuat dalam Pasal 5 Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2000 tentang Tindak Pidana Korupsi, Undang –Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2004 tentang Yayasan, dan sebagainya. Hal ini menunjukkan pengakuan terhadap badan hukum publik, maupun dalam perkara-perkara / sengketa keperdataan. Akibat berkembangnya Onrechtmatigedaad ini membawa dampak bagi lahirnya tanggung jawab dan tanggung gugat baru terhadap badan hukum publik dalam lapangan hukum keperdataan. Onrechtmatigedaad telah melahirkan konsekuensi yuridis terhadap lahirnya tanggung gugat keperdataan bagi Badan / Pejabat Tata Usaha Negara akibat tindakan tata usaha negara yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan/atau badan hukum keperdataan.

4. Surat Edaran Mahkamah Agung

Untuk memperjelas lagi apakah konsep mediasi dapat dipergunakan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara dapat dilihat dalam petunjuk pelaksanaan penyelesaian sengketa tata usaha negara tepatnya dalam SEMA Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan “Kemungkinan adanya perdamaian antara pihak-pihak hanya dapat terjadi di luar persidangan. Sebagai konsekuensi perdamaian tersebut, Penggugat mencabut gugatannya secara resmi dalam sidang terbuka untuk umum dengan menyebutkan alasan pencabutannya. Apabila pencabutan gugatan dimaksud dikabulkan, maka Hakim/Ketua Majelis memerintahkan agar panitera mencoret gugatan tersebut dari register perkara Perintah pencoretan tersebut, diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum.”

3.4. Pengaturan Konsep Tentang Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Berbasis Nilai Keadilan Pancasila

1. Pancasila Sebagai Dasar Pembentukan Hukum di Indonesia

Sebagaimana telah diketahui bahwa secara konstitusional, Pancasila terumus dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 :

“.....maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan / Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”.

Selanjutnya Pancasila juga tertuang dalam keputusan-keputusan negara, yaitu dalam Tap MPR Nomor II Tahun 1978 dan Tap MPR Nomor IV MPR 1999, maka Pancasila telah mendapatkan legalitas hukumnya, berlaku mengikat bagi setiap manusia, kapan dan di mana saja ia berada. Pancasila digali dari akar budaya bangsa sehingga secara logika tidak akan sukar untuk kemudian dimasukkan dalam sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional adalah sistem penggerak kehidupan Negara Republik Indonesia yang memuat tentang apa dan bagaimana organisasi dapat berjalan. Sistem

sebagaimana dikemukakan dalam pokok bahasan kerangka teoritis “sistem hukum” merupakan aturan mengenai prosedur dan aturan yang memerintahkan kita bagaimana membedakan aturan dan yang bukan aturan. Dengan adanya suatu sistem hukum yang bersifat nasional yang lahir dari cita hukum dan norma dasar negara kita “Pancasila”, maka pembangunan nasional, termasuk pembangunan hukum dapat lebih terarah, terpadu berkesinambungan dan harmonis yang tercermin pada kelima silanya, yaitu sebagaimana diungkapkan oleh (Erwin, 2012: 283 -287) sebagai berikut:

1. *Pertama*, pada sila Ketuhanan Yang Maha Esa, disingkat tentang bagaimana hubungan harmonis antara ciptaan dengan penciptanya. Beranjak dari situ, Pancasila telah memberikan suara kepada jiwa bangsa Indonesia untuk menghormati hubungan yang harmonis antara Pencipta dan ciptaan-Nya. Oleh karena itu, manusia Indonesia haruslah tahu diri dalam setiap mengambil keputusan, sikap ataupun tindakan untuk merusak hukum keharmonisan antara pePencipta dengan segala ciptaan-Nya, dalam artian harus menjaga hubungab yang harmonis dengan Tuhan, manusia lain, negara dan lingkungan sekitarnya (hewan, hutan, sungai, laut, goa, dan segala ciptaan-Nya). Begitupun dalam pembuatan dan penerapan hukum, pihak-pihak yang terlibat hendaknya memandang tempelan yang ada dibenaknya bahwa “*saya ini ber-Tuhan*”. Dengan manusia Indonesia adalah manusia yang ber-Tuhan, maka dalam setiap cipta, rasa dan karsa senantiasa tidak melupakan Tuhan, sehingga kita dapat menjumpai sinar keadilan sebagai tujuan dari hukum.
2. *Kedua*, sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, menunjukkan hubungan antara manusia – adil – beradab. Manusia adalah *khalifah di muka bumi*, yang dengan konsep ini, memberikan pengertian akan kedudukan sebagai penguasa di bumi. Tuntutan akan penerapan konsep tanggung jawab merupakan pembatas dari kewenangannya dari penguasa. Dengan tanggung jawab itu dijadikan legitimasi dari tindakan / rangkaian tindakan dari penguasa (manusia) terhadap seluruh yang dikuasai (apapun bentuknya). Dengan tanggung jawab itu, sekaligus akan membimbing proses aktualisasi tindakan manusia (sebagai subjek) terhadap makhluk lain sebagai objek. Lalu manusia disebut juga sebagai *makhluk yang paling sempurna*, atau setidaknya lebih sempurna dari makhluk yang lain. Sebagai “oknum” yang sempurna, harus menampakkan diri dalam kesempurnaannya itu melalui tindakan maupun keputusan-keputusan yang adil dan beradab. Kemanusiaan yang adil terletak pada titik di mana kebebasan orang lain tidak terganggu. Sementara kemanusiaan yang beradab terletak pada setia ketidaksamaan (sebagai akibat dari

aktualisasi potensi kebebasan) harus memberikan keuntungan (kemanfaatan) yang sebesar-besarnya bagi mereka yang tidak beruntung (berada pada lapisan yang lebih bawah dalam suatu stratifikasi sosial). Kedua hal ini merupakan ukuran dari humanisme. Nilai-nilai yang sedemikian ini merupakan ajang pergulatan kemanusiaan. Bertolak dari filosofi itu, Pancasila mengharapkan kepada bangsa Indonesia untuk membuat dan menerapkan hukum yang memanusiakan manusia.

3. *Ketiga*, sila Persatuan Indonesia, yang telah mengajarkan hukum *Bhinneka Tunggal Ika* dan hukum nasionalisme bagi bangsa Indonesia. Hukum *Bhinneka Tunggal Ika* telah mengajarkan orang – orang Indonesia, tidak peduli dari ras mana, etnis mana, suku mana, agama apa, sama dengan mencintai dirinya sendiri. Kemudian Pancasila melalui hukum nasionalismenya memerintahkan kepada segenap orang – orang Indonesia untuk senantiasa berupaya untuk menempatkan bangsa dan negara Indonesia ini secara adil di kancah internasional, dalam artian tidak menjadikan Indonesia sebagai bangsa dan negara yang lemah, yang malu – maluin atau dijajah / dipermainkan negara lain. Bertolak dari filosofi kedua hukum dalam sila ketiga ini Pancasila mengharapkan dalam setiap pembuatan ataupun penerapan hukum hendaknya senantiasa dalam paradigma untuk keutuhan dan kejayaan bangsa dan negara Indonesia.

4. *Keempat*, sila kerakyatan yang Dipimpin Oleh Himat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan / Perwakilan telah mengatur hubungan hukum antara segenap rakyat Indonesia dengan orang – orang Indonesia yang mewakili rakyatnya, di mana kekuasaan yang dimiliki oleh orang – orang yang mewakili (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) rakyat Indonesia itu memang digunakan untuk menumbuhkembangkan bangsa dan negara Indonesia secara demokratis, sehingga dapat menemui sinar keadilan yang didambakan oleh hukum.

5. *Kelima*, sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia yang memiliki cita hukum (*rechtside*) bahwa keadilan yang dihadirkan oleh hukum Indonesia itu hendaknya dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia termasuk kepada anak – anak, perempuan, penyandang cacat, masyarakat suku terasing, pembela HAM dan para pengungsi

2. Pengaturan Konsep Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Berbasis Nilai Keadilan Pancasila

Konsep mediasi ini selaras dengan nilai Pancasila sila Keempat yang menekankan penyelesaian segala sengketa dengan bermusyawarah untuk mencapai mufakat. Melihat persoalan yang sering muncul dalam masyarakat terutama perkara tata usaha negara yang menumpuk dan perkara-perkara putusan pengadilan yang tidak

dilaksanakan, maka dipandang sangat penting asas musyawarah untuk mencapai mufakat dalam mediasi yang mengutamakan asas kekeluargaan untuk menjadi masyarakat yang damai dalam kehidupan masyarakat. Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dikatakan lain bahwa dalam hukum acara PTUN tidak mengenal lembaga perdamaian, namun dengan mempertimbangkan karakteristik sengketa TUN itu sendiri, melihat obyek sengketa dalam alternatif penyelesaian sengketa dan berpegang pada ajaran perbuatan melawan hukum (*Onrechtmatigedaad*), serta SEMA Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam UU PTUN dalam praktik, hakim dapat saja menyarankan para pihak untuk berdamai melalui proses mediasi.

Sehubungan dengan SEMA Nomor 2 Tahun 1991, hanya memperbolehkan pelaksanaan mediasi di luar pengadilan, apakah artinya tidak memungkinkan untuk mediasi di dalam pengadilan?. Menurut peneliti konsep mediasi bisa saja dilakukan di dalam pengadilan, dengan menata kembali hukum acara peradilan tata usaha negara berbasiskan keadilan Pancasila, dengan harapan prosedur hukum acara yang baru dapat mewujudkan keadilan dengan damai, cepat, sederhana dan biaya ringan. Pengaturan yang tepat mengenai konsep mediasi dalam hukum acara tata usaha negara, menurut Bambang Heriyanto disampaikan pada saat acara pemeriksaan pendahuluan berlangsung. Hal senada diungkapkan oleh Nuryanto, bahwa konsep mediasi dalam hukum acara tata usaha negara, dilaksanakan setelah dilangsungkannya acara pemeriksaan pendahuluan.

IV. Kesimpulan dan Saran

4.1. Kesimpulan

1. Kelemahan dari prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dapat dilihat dari 3 (tiga) aspek, *pertama*, aspek struktur hukum diantaranya subyektivitas hakim dan ketidakmampuan pengacara yang disebabkan banyak fakta yang ditutupi dan tingkat pengalaman yang kurang memadai; *kedua*, aspek substansi hukum, bahwa prosedur

penyelesaian sengketa tata usaha negara saat ini, kurang efektif, sehingga banyak menyebabkan sisa perkara, lamanya waktu penyelesaian sengketa yang berdampak mahal biaya perkara yang harus dikeluarkan disebabkan. Ketidak efektifan ini disebabkan karena tidak adanya instrumen pendukung sistem peradilan singkat yang menyebabkan kegagalan dalam mengupayakan penanganan perkara secara singkat atau cepat dan ketiadaan mekanisme perdamaian dalam penyelesaian sengketa; *ketiga*, aspek budaya hukum, yaitu bahwa budaya yang tidak bisa hilang hingga saat ini adalah para pihak yang bersengketa kurang kooperatif dalam memberikan penjelasan dan memberikan alat bukti atau memberikan alat bukti yang tidak berkaitan dengan substansi perkara yang sedang dipersengketakan.

2. Konsep mediasi dapat dipergunakan dalam penyelesaian sengketa tata usaha, dengan melihat karakteristik sengketa tata usaha negara itu sendiri, melihat obyek sengketa dalam alternatif penyelesaian sengketa dan berpegang pada ajaran perbuatan melawan hukum (*Onrechtmatigedaad*), serta Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
3. Pengaturan konsep mediasi dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara berbasiskan nilai Keadilan Pancasila yang tepat adalah setelah acara pemeriksaan pendahuluan

4.2. Saran

1. Mediasi sangat dibutuhkan dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara, untuk itu sebaiknya pemerintah segera melakukan revisi ketiga terhadap Undang-undang Republik Indonesia Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
2. Apabila mediasi diakomodasi dalam hukum acara tata usaha negara, agar jelas dan tidak menimbulkan perbedaan pandangan sebaiknya dibuatkan kebijakan payung hukum mediasi di PTUN.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Amirin, Tatang A. 1986. *Menyusun Rencana Penelitian*. Jakarta: C.V. Rajawali.
- Astarini, Dwi Rezki Sri. 2013. *Mediasi Pengadilan Salah Satu Bentuk Penyelesaian Sengketa Berdasarkan Asas Peradilan Cepat, Sederhana, Biaya Ringan*. Bandung : PT Alumni.
- Echols, John dan Hasan Shadily. 2003. *Kamus Inggris Indonesia, Cet. ke xxv*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Erwin, Muhamad. 2012. *Filsafat Hukum : Refleksi Kritis Terhadap Hukum* (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Friedman, Lawrence M. 2001, *American Law An Introduction Second Edition (Hukum Amerika Sebuah Pengantar)* Penerjemah Wishnu Basuki, Tatanusa, Jakarta.
- Harahap, Krisna. 2020. *Hukum Acara Perdata: Mediasi Class Action Arbitrase & Alternatif Cetakan Tujuh*. Bandung: Graviti.
- Hadjon, Philipus M. 2015. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada Universty Press.
- Harahap, Zairin. 2020. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Edisi Revisi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Ibrahim, Johnny. 2005. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif , Edisi Revisi*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Kaelan. 2010. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma
- Kriekhoff, Valerine J.L. 2012. *Mediasi : Sebagai Bentuk Penyelesaian Sengketa Keluarga dalam buku Bunda Reghena*. Bandung : Pustaka Dunia.
- Mahadi, *Falsafah Hukum, Suatu Pengantar*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Margono, Suyut. 2000 *ADR dan Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*. Bogor: PT.Graha Indonesia.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2006. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Martitah, Arif Hidayat dan Aziz Widhi Nugroho. 2018. *PTUN Dalam Optik Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. Semarang: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
- Mangkoedilaga, Benjamin. 1983. *Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara Suatu Orientasi Pengenalan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- M, Viktor, 1993. *Perdamaian dan Perwasiatan*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Nugroho, Susanti Adi. 2009. *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*. Jakarta Selatan: Telaga Ilmu Indonesia.
- Rahmadi, Takdir. 2010. *Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat Ceatakan Pertama*. Jakarta: Rajawali Pers..
- Simanjuntak, Enrico. 2018. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi & Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sunggono, Bambang. 2002. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sumedana. Ketut. 2020. *Mediasi Penal dalam Sistem Peradilan Berbasis Nilai-Nilai Pancasila*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Scholten, Paul. 1988. *Verzamelde Geschriften* sebagaimana dikutip Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 1988.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1988. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta; Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Triwulan, Titik dan Ismu Gunadi Widodo. 2014. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Soekanto, Soerjono. 1995. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : Universitas Indonesia.
- Supandi. 2019. *Hukum Peradilan Tata Uasaha Negara, Edisi Revisi*. Bandung: PT. Alumni.
- Witanto, Dy. 2011. *Hukum Acara Mediasi (Dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama menurut PERMA Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan)*. Bandung: Alfabeta.
- Yanto, Nur. 2015. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Suatu Teori dan Prakteknya di Pengadilan Tata Usaha Negara Indonesia)* Edisi Revisi. Jakarta: Mitra Wacana Media.

B. Jurnal

- Lestari, Sulistyani Eka. 2018. Pancasila Dalam Konstruksi Hukum Nasional. *Jurnal Negara dan Keadilan*. Volume 7 Nomor 2 / Agustus 2018.
- Manan, Bagir. 2006. Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa. *Varia Peradilan* No. 248 Juli 2006.

- Lubna. 2015. Upaya Paksa Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat. Jurnal IUS : Kajian Hukum dan Keadilan. Vol III Nomor 7 April 2015.
- Salmon, Hendrik. 2010. Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik. Jurnal Sasi. Vo. 16. No. 4. Oktober 2010.
- Suhartono, Slamet. 2011. Penggunaan Alternatif Dispute Resolution Dalam Penyelesaian Sengketa Antara Masyarakat Dengan Pemerintah. DIH Jurnal Ilmu Hukum Vol. 7, No. 14 Edisi Agustus 2011
- Surajiyo. 2018. Keadilan Dalam Sistem Hukum Pancasila, Jurnal IKRAITH-Humanira Vol 2 No 3 Bulan November 2018.

C. Sumber Lain

- Heriyanto, Bambang. Berdamai dalam Sengketa TUN, Siapa Takut (Jakarta: Puslitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung, 2016), Jnews.
- Statistik Perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang. ptun-semarang.go.id
- Hasil Rakernas IKAHI Tahun 2017 Bidang Peratun