REKONSTRUKSI PERGESERAN PARADIGMA UPAYA ADMINISTRATIF DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PRAPEMILIHAN KEPALA DAERAH

Kadek Agus Sudiarawan dan Bagus Hermanto
Fakultas Hukum Universitas Udayana
Jalan Pulau Bali Nomor 1 Denpasar
E-mail: degust.ugm@gmail.com dan bagushermanto9840@gmail.com
Naskah diterima: 26/06/2019, direvisi: 14/08/2019, disetujui: 21/08/2019

Abstrak

Undang-undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-undang Pemerintahan Daerah yang memberi ruang pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak mendorong pergeseran paradigma upaya administratif dalam penyelesaian sengketa pra-pemilihan kepala daerah di Indonesia. Pergeseran paradigma upaya administratif tersebut memberi kewenangan pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) untuk mengadili sengketa penetapan pasangan calon yang ditetapkan oleh KPU Daerah, serta Mahkamah Agung dalam hal kasasi atas putusan PT TUN tersebut. Hal tersebut salah satunya harus disertai dengan penegasan yang sejalan dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara yang selaras dengan paradigma upaya administratif pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah kaitannya dengan sengketa pra-pemilihan kepala daerah di Indonesia. Tulisan ini menggunakan metode Penulisan hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis, mengkaji serta merekonstruksi pergeseran paradigma upaya administratif termasuk dalam penyelesaian sengketa administratif pada tahapan pra-pemilihan Kepala daerah di Indonesia.

Kata Kunci: Pergeseran Paradigma, Upaya Administratif, Sengketa Pra-Pemilihan Kepala Daerah

Abstract

Law of Government Administration and Law of Local Government which regulate the implementation of simultaneous Regional Head Election that encourage a paradigm shift in administrative legal remedies in resolving pre-election of regional head disputes in Indonesia. The paradigm shift in administrative legal remedies set authority on Appeal Judiciary Bodies of Administrative Court to adjudicate the disputes over the determination of candidates determined by the Regional Election Commission, and the Supreme Court in concern with appeal over the Appeal Judiciary Bodies of Administrative Court verdict. This point is accompanied by affirmation in line with the Law of State Administrative Court which is in line with the administrative legal remedies paradigm in the Law of Government Administration and Law of Local Government related with pre-election of regional head in Indonesia. This paper uses the normative legal writing method with statutory approach and conceptual approach. This paper aims to analyze, review and reconstruct a paradigm shift administrative legal remedies in dispute resolution on pre-election of regional head in Indonesia.

Keywords: Shitf Paradigm, Administrative Legal Remedies, pre-election of regional head Dispute

A. Pendahuluan

A.1. Latar Belakang

Demokrasi yang mulanya diterapkan dengan suatu model demokrasi langsung dimana pemerintahan diselenggarakan berdasarkan kehendak umum *(volonte generale*) atau sebagian besar dari warga negara, namun bergeser dengan model sistem perwakilan atau demokrasi perwakilan untuk menghasilkan *representative government* sebagai *government deriving its power and authority from the people, which power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them*[1] , bermakna bahwa pemerintahan yang memperoleh kekuasaan dan kewenangan dari rakyat, dimana kewenangan dan kekuasaan itu diperoleh melalui perwakilan yang dipilih secara bebas dan bertanggung jawab kepada pemilihnya.

Adanya model demokrasi perwakilan tersebut mengandung konsekuensi yakni keharusan bagi negara untuk membentuk adanya lembaga perwakilan rakyat, keharusan adanya seleksi yakni melalui pemilihan umum, keharusan adanya partai politik, serta keharusan adanya lembaga yang mempunyai tugas pelaksanaan dan bertanggung jawab kepada rakyat melalui badan perwakilan rakyat. Hal ini juga mencakup proses demokratisasi dalam rekrutmen kepala daerah sebagai salah satu wujud kemajuan Indonesia dalam konteks menuju negara hukum pascareformasi[2], yakni melalui pengaturan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat sebagai UUD NRI Tahun 1945) mengakomodir eksistensi Pemilihan Kepala Daerah[3] (disingkat sebagai Pilkada) bagi kepala daerah provinsi serta kepala daerah kabupaten/kota.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara demokratis dimaknai oleh legislator melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pemilihan kepala daerah secara langsung. Pemilihan tersebut telah terlaksana sejak Tahun 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur[4] .

Kemudian, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia dilaksanakan secara serentak melalui rezim Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo. Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung dilaksanakan serentak di ratusan kabupaten/kota dan provinsi. Pada tahun pertama yakni pada 9 Desember 2015, Pemilihan kepala daerah serentak tahap pertama dilaksanakan di 8 Provinsi, 170 kabupaten dan 26 kota di Indonesia. Kemudian, tahun kedua yakni pada 15 Februari 2017, pemilihan kepala daerah serentak tahap kedua dilaksanakan di 7 provinsi, 18 kota, dan 76 kabupaten[5], dan terbaru yakni tahap ketiga pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada 27 Juni 2018, telah dilaksanakan pemilihan gubernur dan wakil gubernur untuk 17 provinsi, pemilihan bupati dan wakil bupati 2018 di 115 kabupaten, dan pemilihan walikota dan wakil walikota di 39 kota. Namun demikian, peluang bagi adanya sengketa baik sebelum maupun setelah pemilihan Kepala daerah secara langsung masih tetap ada[6].

Dalam konteks negara hukum yang demokratis, pelaksanaan pemilihan kepala daerah menjadi tantangan sekaligus peluang untuk menanamkan nilai-nilai hukum dalam proses politik, khususnya perihal penegakan hukum administrasi dalam sengketa pemilihan kepala daerah. Artinya, pelaksanaan pemilihan kepala daerah memberikan ruang bagi Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya

1. Janedjri M. Gaffar, 2013, Demokrasi dan Pemilu di Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta: Konpress, hlm. 27.
2. Benjamin Smith," The Origins of Regional Autonomy in Indonesia: Experts and the Marketing of Political Interests", Journal of East Asian Studies, May-August 2008, hlm. 229.
3. I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, et.al., 2016, Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945, Cetakan Pertama, Malang : Setara Press, hlm. 161-162.
4. Taufiqurrohman Syahuri, 2013, Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum, Cetakan Pertama, Jakarta: Kencana Prenada Media, hlm. 112-113.
5. Cucu Sutrisno, "Partisipasi Warga Negara dalam Pilkada", JPK: Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan, Volume 2, Nomor 2, Juli 2017, hlm. 36-37.
6. Edward Aspinall and Wawan Mas'udi, "The 2017 Pilkada (Local Elections) in Indonesia: Clientelism, Programmatic Politics and Social Networks", Contemporary Southeast Asia, Volume 39, Number 3, 2017, hlm. 421.

disingkat sebagai PTUN) untuk menginternalisasikan nilai-nilai hukum dalam proses politik, termasuk halnya penegakan hukum administrasi dalam pemilihan kepala daerah.

Bilamana sengketa pemilihan kepala daerah dibedah, maka terdapat dua fase pembeda yakni pada fase prapemungutan suara serta fase pascapemungutan suara. Khusus fase prapemungutan suara, penegakan hukum dilakukan terhadap dominasi sengketa administrasi dan penyelesaian hukumnya melalui jalur Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan pada fase pascapemungutan suara, yakni terkait penetapan hasil akhir pemilihan kepala daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi[7]. Khusus dalam lingkup Peradilan Tata Usaha Negara, yang berfokus pada fase prapemungutan suara dalam sengketa pemilihan kepala daerah, mengalami pasang surut baik segi pengaturan, kewenangan maupun penindakannya.

Awal pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah pada Tahun 2005, melalui penjelasan Pasal 9 huruf g Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, Peradilan Tata Usaha Negara tidak memiliki kewenangan untuk menerima, memeriksa, mengadili dan memutus sengketa prapemungutan suara. Namun, pasca keluarnya SEMA Nomor 7 Tahun 2010, Peradilan Tata Usaha Negara menerima, memeriksa, mengadili dan memutus sengketa pra pemungutan suara.

Seiring perubahan paradigma Peradilan Tata Usaha Negara, pasca keluarnya Undang-undang Administrasi Pemerintahan[8] dan diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 memberikan ruang bagi PT TUN untuk memeriksa dan menguji sengketa penetapan calon apabila para pihak yang bersengketa telah melalui proses penyelesaian di tingkat Panwaslu Kabupaten/ Kota (bilamana pada Pilkada tingkat kabupaten/ kota) atau melalui Bawaslu Provinsi (apabila Pilkada dilaksanakan pada tingkat provinsi).

Dalam tulisan ini, penulis akan mendalami dan mengkaji terkait **b**agaimanakah penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara melalui jalur Upaya Administratif menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta bagaimanakah paradigma baru upaya administratif terkait sengketa prapemilihan kepala daerah kaitannya dengan pemberian kompetensi kepada Peradilan Tata Usaha Negara Tingkat Satu pasca berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, dalam kerangka penegakan negara hukum dan demokrasi di Indonesia.

A.2. Metodologi Penulisan

Adapun tulisan ini menggunakan jenis metode penelitian dan penulisan hukum normatif *(normative legal research)*, yakni metode penelitian dan penulisan hukum yang mencitrakan disiplin ilmu hukum sebagai disiplin preskriptif[9] yang berfokus pada hukum dari sudut pandang norma-norma[10] atau suatu sistem norma[11], lazimnya disebut sebagai perundang-undangan nasional (*legal order, normative order and statutory law*)[12].

7. Irvan Mawardi, 2016, Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi terhadap Demokratisasi, Cetakan Pertama, Yogyakarta : Thafa Media, hlm. 151-152.
8. Perubahan ini menyisakan problematika hukum dengan mengubah beberapa hal yang mendasar dalam Peradilan Tata Usaha Negara antara lain: revitalisasi makna keputusan Tata Usaha Negara, adanya pengujian tentang penyalahgunaan wewenang yang bertitik singgung dengan hukum pidana, terbukanya peluang pengujian terhadap perbuatan melawan hukum pemerintah (onrechtmatigeoverheisdaad), termasuk halnya lahirnya paradigma baru terhadap upaya administratif yang konsep awalnya sudah diatur dalam UU Peratun. Lihat juga dalam Yudi Martono Wahyunadi, 2016,"Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam konteks Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", Disertasi, Program Doktor Universitas Trisakti, Jakarta, hlm. 56.
9. Karen Petroski, "Legal Fictions and the Limits of Legal Language", International Journal of Law in Context, Volume 9, Issue 4, 2013, p. 488.
10 Depri Liber Sonata, 2014,"Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris : Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum", Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 8, No. 1, Januari-Maret, hlm. 24-25.
11. Mukti Fadjar dan Yulianto Achmad, 2010, Dualisme Penelitian Hukum : Normatif & Empiris, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 34-36.
12. Nafay Choudhury, "Revisiting Critical Legal Pluralism: Normative Contestations in the Afghan Courtroom," Asian Journal of Law and Society, Volume 4, 2017, hlm. 231.

Tulisan ini mendalami dan mengkaji terkait dengan rekonstruksi pergeseran paradigma atas penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif pada sengketa prapemilihan kepala daerah di Indonesia.

Tulisan ini menggunakan pendekatan perundang-undangan *(statute approach*), yang mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum yang terdapat pada tulisan ini, yakni mengkaji UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara (seterusnya disebut UU PTUN), Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (seterusnya disebut UU Administrasi Pemerintahan), serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) terkait dengan konsep negara hukum, penyelesaian sengketa pra dan pascapemilihan kepala daerah, serta upaya administratif relevansinya dengan pergeseran paradigma atas penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif pada sengketa pra pemilihan kepala daerah kedepannya.

Tulisan ini menggunakan sumber bahan hukum berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang dikumpulkan dalam rangka *preliminary research*[13] yang digunakan dalam tulisan ini yakni asas negara hukum, UUD NRI 1945, UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan. Selain itu, bahan hukum sekunder yang digunakan yakni berupa buku-buku hukum (*text book*), jurnal-jurnal hukum, serta publikasi resmi dari instansi negara.

B. Pembahasan

B.1. Konsep Negara Hukum

Negara hukum adalah negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang berdasarkan hukum yang terdapat pada masyarakat supaya ketertiban hukum tidak terganggu[14] dan semuanya dapat berjalan sesuai dengan hukum.

Dalam konteks ini, dapat dipahami bahwa penyelenggaraan negara dilakukan berdasarkan atas hukum. Setiap tindakan pemerintah maupun warga negara harus dilandasi hukum yang berlaku[15]. Hal tersebut bermakna bahwa apapun yang dilakukan oleh setiap pejabat negara dalam melaksanakan pemerintahan harus dilandasi dengan aturan-aturan yang ditetapkan bersama. Penguasa tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Demikian halnya warga negara tidak boleh bertindak bertentangan dengan hukum.

Konsep negara hukum (modern) dalam sistem Eropa Kontinental dikenal dengan sebutan *rechtstaat* yang dikembangkan di antaranya oleh Immanuel Kant, Paul Laband, F. Julius Stahl, dan Fichte. Sementara itu, di negara-negara Anglo Amerika (Anglo Saxon) konsep negara hukum dikenal dengan sebutan *the rule of law* yang dipelopori oleh Albert Vein Dicey. Konsep negara hukum yang dikemukakan yakni negara hukum formal sebagai negara yang diselenggarakan berdasarkan dari rakyat dalam bentuk undang-undang. Di sini hukum diartikan secara sempit, yakni hanya hukum tertulis yang berbentuk undang-undang. Dengan demikian, negara hukum formal berlandaskan pada asas legalitas. Intinya negara hukum formal merupakan *organized public power* (kekuasaan umum yang terorganisir)[16].

F. Julius Stahl dalam tulisan Abu Daud Busroh menyatakan terdapat 4 (empat) elemen penting negara hukum, yakni:[17]

1. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian atau pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia;

13. Suryapratim Roy, "Mediators and Moderators of Normative Reductionism Towards a Testimonial Approach to Expertise in Legal Inquiry", European Journal of Risk Regulation, Volume 3, 2016, p. 536.
14. Abdul Mukthie Fadjar, 2004, Tipe Negara Hukum, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 5.
15. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2010, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat), Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 46.
16. Mahkamah Konstitusi, 2016, Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi, Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 8-9.
17. Abu Daud Busroh, 2011, Ilmu Negara, Cetakan Kesembilan, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 151-152.

3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
4. Adanya peradilan tata usaha atau administrasi negara.

Sementara itu, Albert Vein Dicey dalam tulisan I Dewa Gede Atmadja menunjukkan 3 (tiga) ciri penting setiap negara hukum, yakni[18]:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*), dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum bilamana melanggar hukum;
2. Persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*), baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat; dan
3. Terjaminnya hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Dalam konteks ini, negara hukum yang dituju haruslah sejalan dan konsisten dengan checks and balances system yang diterapkan pada sistem Ketatanegaraan Indonesia[19], disamping itu juga relevan dengan upaya memberikan perlindungan hukum bagi rakyat atau jaminan bagi hak-hak rakyat terhadap tindakan pemerintahan melalui lembaga peradilan (*judiciary institutions*) termasuk melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (*an administrative court*).

B.2. Konsep Pemilihan Kepala Daerah dan Penyelesaian Sengketa Pra maupun Pasca Pemilihan Kepala Daerah

1. Konsep Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan umum (*general election*) dalam hal ini juga pemilihan kepala daerah (*regional election*) yang dilaksanakan dalam waktu atau periode secara berkala merupakan salah satu cerminan negara hukum yang demokratis. Pemilihan tersebut menjadi indikator demokrasi nasional maupun pada skala regional. Secara ideal, pemilihan umum termasuk pemilihan Kepala daerah bertujuan untuk menjamin terselenggaranya perubahan kekuasaan pemerintahan secara teratur baik ditingkat pusat maupun daerah, serta sesuai dengan mekanisme yang dijamin dan diatur pada UUD NRI Tahun 1945[20]. Adapun Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan,"Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, Kabupaten dan kota dipilih secara demokratis."

Sebagai manifestasi kedaulatan rakyat di daerah, esensi pelaksanaan pemilihan kepala daerah memiliki tiga fungsi yang mendasar[21] yakni **pertama,** sebagai sarana memilih kepala daerah yang sesuai dengan kehendak atau aspirasi rakyat di daerah yang diharapkan dapat mewujudkan pelaksanaan kehendak rakyat di daerah. **Kedua,** dengan mekanisme pemilihan kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat didasarkan pada kualitas, kapabilitas maupun visi, misi serta program kepala daerah yang dipilih. **Ketiga,** pelaksanaan pemilihan kepala daerah menjadi sarana kontrol dan evaluasi publik pada kepala daerah maupun kekuatan politik yang mengusung kepala daerah tersebut.

Menurut Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan[22], terdapat beberapa fungsi pelaksanaan pemilihan Kepala daerah yakni **pertama,** sebagai wadah atau Institusi pelembagaan konflik untuk mencapai tujuan Demokrasi dalam pengisian jabatan politik di tingkat daerah. **Kedua,** pemilihan Kepala daerah menjadi sarana penyadaran politik Masyarakat untuk berpartisipasi memilih Kepala daerah sesuai aspirasi. **Ketiga,** untuk menjaring sosok pemimpin yang memiliki kompetensi dan komunikatif. **Keempat,** menyusun suatu kontrak yang baru antara rakyat

18. I Dewa Gede Atmadja, 2012, Ilmu Negara, Perspektif Historis Yuridis Ketatanegaraan, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press, hlm. 75-77.
19. Hal ini terkait dengan berbagai problematika ketatanegaraan nasional sebagai akibat ketidakjelasan konsep negara hukum yang dianut di Indonesia, sehingga desain kelembagaan, desain pengaturan pada Konstitusi tampaknya belum sepenuhnya mencapai satu negara hukum yang ideal sesuai dengan Pancasila sebagai falsafah bangsa. Lihat lebih lanjut dalam I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, "Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia", Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 14, Nomor 3, September 2017, hlm. 316.
20. Mustafa Lutfi, Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia : Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi, Yogyakarta: UII Press, 2010, hlm. 115.
21. Janedjri M. Gaffar, Politik Hukum Pemilu, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, hlm. 93.
22. Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar: Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung, Yogyakarta : Thafa Media, hlm. 79-82.

dengan pilihan politik yang dipilihnya tersebut untuk direalisasikan kepada seluruh pemilih di daerah tanpa terkecuali.

2. Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah

Adapun pada bagian ini, mengacu pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015, Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015[23] dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 [selanjutnya disingkat sebagai UU Pilkada] merumuskan tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara kronologis[24] yakni **tahapan pra-pemilihan** yang terdiri atas **pertama,** pendaftaran Pemilih Pengenalan Bakal Calon atau Uji Publik dengan penyerahan data pemilih, lalu penyusunan daftar pemilih, kemudian pengumuman daftar pemilih sementara, dan pengumuman daftar pemilih tetap. Partai politik atau gabungan partai politik dan bakal calon perseorangan menggelar acara pengenalan bakal calon (uji publik) yang melibatkan panelis independen dan dihadiri pemilih beragam; acara pengenalan calon dibiayai dan diverifikasi oleh KPU daerah. **Kedua,** Pendaftaran Pasangan Bakal Calon Partai politik atau gabungan partai politik menetapkan bakal calon kepala daerah; bakal calon perseorangan menetapkan dirinya sebagai bakal calon kepala daerah. Selanjutnya, bakal calon kepala daerah mengangkat bakal calon wakil kepala daerah. Pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah mendaftarkan diri ke KPU. **Ketiga,** Penetapan Pasangan Calon Kampanye KPU memverifikasi persyaratan pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; KPU menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kampanye tatap muka dan pertemuan terbatas. **Keempat,** Penyelesaian sengketa Pasangan Calon Kampanye Penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon gubernur dan wakil di MA, bupati/ walikota dan wakil di PTTUN, selesai dalam 30 hari. Kampanye tetap muka dan pertemuan terbatas. Pemasangan alat peraga (bendera, umbul-umbul, baliho, dan spanduk) ditentukan KPU. **Kelima,** Kampanye Kampanye di media massa dan kampanye terbuka. Debat pasangan calon.

Kemudian, dilanjutkan dengan tahapan **Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara di TPS**. Setelah pelaksanaan tahapan ini disebut sebagai **tahapan pasca pemilihan** yang terdiri dari[25] **pertama,** Rekapitulasi Penghitungan Suara Penetapan Pasangan Calon Terpilih Pengajuan Sengketa Hasil Pemungutan suara dan penghitungan suara di TPS dilaksanakan yang berlangsung selama dua pekan. **Kedua,** penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil daerah terpilih. **Ketiga,** Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah mengajukan gugatan hasil pilkada, dilanjutkan dengan Sidang Sengketa Hasil Persidangan sengketa hasil pilkada, kemudian Putusan Sengketa Hasil Pelantikan Pasangan Calon Terpilih Putusan sengketa hasil pilkada, terakhir **keempat,** Pelantikan pasangan calon terpilih.

3. Penyelesaian Sengketa Pra dan Pasca Pemilihan Kepala Daerah

Untuk menjamin proses demokrasi melalui mekanisme pemilihan secara reguler baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah, perundang-undangan nasional memberikan jaminan terkait dengan pelaksanaan pemilihan tersebut secara damai dan memenuhi seluruh asas pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil[26].

Namun demikian, tidak tertutup peluang bagi adanya pelanggaran baik pada tingkatan nasional maupun tingkatan daerah, baik terhadap hasil pemilihan umum maupun terhadap asas-asas pelaksanaan pemilihan tersebut. Potensi pelanggaran atau sengketa tersebut dapat terjadi baik pada tingkatan pra maupun pasca pelaksanaan pemilihan.

Bilamana terjadi potensi pelanggaran atau sengketa pada tahapan pra pemilihan [dalam hal ini pemilihan kepala daerah] terdapat potensi pelanggaran

23. Bungasan Hutapea, 2015,"Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia", Jurnal Rechtsvinding, Volume 4, Nomor 1, April, 1-20, hlm. 8-10.
24. Koalisi Masyarakat Sipil untuk Revisi Undang-undang Pilkada, 2015, Menuju Pilkada Serentak Nasional 2021 Substansi dan Strategi Perubahan UU No 1/2015, Cetakan Pertama, Jakarta: Yayasan Perludem Jakarta, hlm. 32-33.
25. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2015, Pedoman Pemantauan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) 2015, Cetakan Pertama, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, hlm. 18-22.
26. Ridho Imawan Hanafi,"Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis untuk Partai Politik", Jurnal Penelitian Politik, Volume 11, Nomor 2, Desember 2014, hlm. 4.

pidana maupun pelanggaran administratif, dalam hal ini, pada perkara pidana terkait, lembaga yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus yakni Peradilan Umum. Sedangkan, pelanggaran administratif pemilihan kepala daerah, lembaga yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus yakni Peradilan Tata Usaha Negara.

Sedangkan bila terjadi potensi pelanggaran atau sengketa pada tahapan pasca pemilihan termasuk pemilihan kepala daerah, lazimnya terkait hasil maupun proses pemilihan yang melanggar asas-asas pemilihan umum, dibawa ke Mahkamah Konstitusi. Adapun Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum sebagai implikasi peralihan kewenangan memeriksa, mengadili dan memutus perkara tersebut dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi melalui adanya Putusan MK Nomor 062/PHPU-B-II/2004 yang menegaskan Mahkamah Konstitusi bukan sebagai lembaga peradilan banding atau kasasi dari berbagai sengketa terkait Pemilihan Umum yang sudah merujuk mekanisme *sectoral and local legal remedies* (penyelesaian hukum lokal dan sektoral) terkait pelanggaran pidana maupun sengketa Administrasi pemilihan umum, namun Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga pertama dan terakhir kaitannya dengan perselisihan hasil pemilihan umum baik dalam ranah kuantitatif (berkaitan dengan angka signifikan hasil pemilihan umum) maupun kualitatif (kaitannya dengan pelanggaran terhadap asas-asas pemilihan umum). Terdapat pengaturan secara implisit pada Pasal 56 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun Penjelasan Umum angka (4) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, yang member ruang bagi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, yang kemudian dipertegas dengan Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004, bahwa meskipun pemilihan kepala daerah bukan secara formal menjadi bagian dari rezim Pemilihan Umum namun secara substantif penyelenggaraannya harus memenuhi asas-asas konstitusional pemilihan umum.

Dalam perkembangannya, hal tersebut ditegaskan melalui Pasal 1 angka (1)-(2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 bahwa Pemilihan Umum Kepala Daerah bagian dari tanggung jawab Penyelenggara pemilihan umum, serta penegasan pada Pasal 236C Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 yang mengubah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Wewenang memeriksa, mengadili dan memutus perkara perselisihan hasil pemilihan Kepala daerah menjadi kompetensi Mahkamah Konstitusi.

Hal tersebut juga senada dengan adanya Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013[27] yang memutus seperti Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 namun memerintahkan pembentuk undang-undang untuk membentuk lembaga peradilan tersendiri dalam sengketa hasil pemilihan Kepala daerah namun untuk sementara waktu, Mahkamah Konstitusi tetap menerima perkara terkait Pemilihan Kepala Daerah, hal ini kemudian ditegaskan pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 terkait perubahan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 perihal Pemerintahan Daerah yang mengakomodir rencana pembentukan lembaga peradilan tersendiri dalam rangka penyelesaian perselisihan hasil pemilihan tersebut, namun sementara waktu kewenangan masih dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013.

B.3. Konsep Paradigma

Paradigma merupakan suatu cara pandang seseorang mengenai suatu pokok permasalahan yang bersifat fundamental untuk memahami suatu ilmu maupun keyakinan dasar yang menuntun seorang untuk bertindak dalam kehidupan sehari-hari[28].

Secara konsep, paradigma adalah asumsi-asumsi dasar yang diyakini ilmuwan dan menentukan cara memandang gejala yang ditelaahnya. Paradigma dapat berwujud kode etik, maupun pandangan dunia, yang mempengaruhi jalan pikiran dan perilaku ilmuwan dalam berolah ilmu[29].

27. Ali Marwan Hsb, "Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 13, Nomor 03, September 2016, hlm. 228-229.
28. Happy Susanto,"Konsep Paradigma Ilmu-ilmu Sosial dan Relevansinya bagi Perkembangan Pengetahuan", Muaddib, Volume 04, Nomor 02, Juli-Desember 2014, hlm. 97-98.
29. Sulaiman,"Paradigma dalam Penelitian Hukum", Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Volume 20, Nomor 2, Agustus 2018, hlm. 256-257.

Penggunaan paradigma dalam perkembangannya berlangsung secara berbeda. Konsep ini bisa tidak konsisten, sehingga dalam berbagai keterangan berubah konteks dan arti.

Menurut Bryman, dialektika berlangsung dari Kuhn, Guba dan Lincoln, hingga Ritzer. Kuhn dipandang sebagai titik awal ide tentang paradigma, yang memberi pengaruh dalam perkembangan ilmu pengetahuan. Dengan ide Kuhn, Guba dan Lincoln kemudian mempertajam dalam menuju penelitian baik kualitatif dan kuantitatif. Menurut Ritzer, paradigma membantu merumuskan tentang apa dan bagaimana persoalan harus dipelajari dan mesti dijawab.

Penekanan paradigma sebagai asumsi dasar yang membutuhkan bukti pendukung untuk asumsi-asumsi yang ditegakkannya, dalam menggambarkan dan mewarnani interpretasi terhadap realita sejarah ilmu pengetahuan atau sains, dapat juga dimaknai bahwa gabungan hasil kajian yang terdiri dari seperangkat konsep, nilai, teknik yang digunakan secara bersama dalam suatu komunitas untuk menentukan keabsahan suatu masalah beserta solusinya.

B.4. Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara melalui Jalur Upaya Administratif menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara diusahakan oleh Pemerintah, karena dalam masyarakat yang ber-Pancasila berlaku sifat kekeluargaan yang erat, sehingga sebelum suatu sengketa diselesaikan melalui badan Pengadilan[30], maka terlebih dahulu diupayakan oleh para pihak untuk diselesaikan Sengketa Tata Usaha Negara yang telah tersedia berdasarkan Undang-Undang maupun Peraturan lainnya, baik melalui keberatan maupun banding administratif, barulah dapat digunakan Peradilan Administrasi sebagaimana Pasal 48 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara untuk memberikan kebebasan bagi pencari keadilan untuk mendapat keadilan melalui mekanisme Peradilan Tata Usaha Negara.

1. Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara melalui Jalur Upaya Administratif menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, pada beberapa peraturan perundang-undangan sudah terdapat ketentuan bahwa di dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, orang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap keputusan yang dijatuhkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, dapat mengajukan upaya administratif kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan atau atasan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut. Dengan kata lain, sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sudah dikenal adanya penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya adminisratif[31]. Ketentuan tentang adanya upaya administratif tersebut merupakan dan di maksudkan sebagai kontrol yang bersifat intern dan represif di lingkungan Tata Usaha Negara terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Dalam tulisan ini, berfokus pada penggunaan istilah *upaya administratif,* karena istilah upaya administratif telah baku dipergunakan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan undang-undang terkait Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini patut ditegaskan mengingat terdapat berbagai peristilahan dalam literatur hukum administrasi, diantaranya yakni *administratieve beroep, quasi rechtspraak* atau peradilan Administrasi semu.

A.M. Donner dalam bukunya *Nederlans Bestuursrecht* sebagaimana dikutip oleh Sjachran Basah menggunakan istilah *adminstratieve beroep,* sebab terjadinya *administrative beroep* karena terdapatnya permintaan banding (beroep), kepada instansi pemerintah yang lebih tinggi yang masih dalam jenjang vertikal terhadap tindakan pemerintah. Pemeriksaan dilakukan dengan tindak memisahkan

30. Adriaan Bedner, "Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence as an Obstacle for Transplanting Legal Institutions," Hague Journal on the Rule of Law, Volume 5, Issue 2, September 2013, p. 260.

31. R. Wiyono, 2009, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 108-109.

segi kebijaksanaan dan segi hukum[32]. Sedangkan, Rochmat Soemitro tidak sependapat dengan penggunaan kata *beroep* pada *administratieve beroep,* sebab kata *administratieve beroep* dalam Bahasa Indonesia hanya dapat diterjemahkan dengan kata keberatan[33]. Keberatan dapat diajukan kepada instansi yang mengeluarkan keputusan atau instansi yang secara vertikal lebih tinggi. Keberatan mungkin terdapat disegala bidang dan disetiap instansi yang berwenang mengambil keputusan[34].

Tidak setiap keputusan tata usaha negara (KTUN) dapat langsung digugat melalui peradilan tata usaha negara. Terhadap KTUN yang mengenal adanya upaya administratif disyaratkan untuk menggunakan saluran peradilan tata usaha negara[35]. Menurut UU PTUN, pihak yg merasa dirugikan bisa mengugat Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara melalui dua cara, tergantung hukum. Dalam kondisi tertentu, yang dimungkinkan oleh Pasal 48 UU PTUN, pihak tersebut harus melalui sistem banding administratif sebelum diizinkan mengajukan gugatan ke PTUN[36] sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986[37]. Terdapat kata "harus" pada pasal 48 tersebut berarti, setiap sengketa tata usaha negara yang menyediakan upaya administratif baru dapat diajukan ke pengadilan administrasi (murni), setelah terlebih dahulu diselesaikan melalui upaya administratif.

Pasal 48 ayat (1) dan (2) tersebut setidaknya memberikan beberapa gambaran umum terkait upaya administratif[38], yakni sebagai berikut:

a. Upaya administratif sebagai penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang sudah ada tetap dipertahankan bahkan kini terbuka kemungkinan untuk mengajukan lebih lanjut ke pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.
b. Dengan dipergunakannya kalimat "sengketa Tata Usaha Negara tertentu" maka penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif tidak berlaku untuk semua sengketa Tata Usaha Negara, tetapi hanya sengketa Tata Usaha Negara yang penyelesaiannya tersedia upaya administratif saja.
c. Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara baru mempunyai wewenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang tersedia upaya administratif, jika seluruh upaya administratif tersebut telah digunakan dan mendapat keputusan.

Adapun Indroharto[39] menegaskan Pasal 48 tidak berlaku pada keberatan-keberatan yang tidak secara resmi dimungkinkan oleh hukum. Keputusan-keputusan tentang keberatan-keberatan tersebut harus diajukan ke PTUN, bersama Keputusan aslinya. Dalam hal itu, penggugat harus memperhatikan Batasan daluarsa Perkara yang dihitung mulai dari hari Keputusan asli diambil bukan Keputusan tentang keberatan. Berbeda dengan sistem PTUN Belanda, dalm hal ini Sistem PTUN Indonesia selalu mendahulukan Prosedur keberatan ketimbang Prosedur ke PTUN, yang mana sistem Indonesia jauh lebih jelas dan lebih cepat dalam hal ini.

Namun demikian, berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1991, tanggal 9 Juli 1991, dinyatakan bahwa dalam hal upaya administratif yang tersedia hanya berupa "keberatan", sengketa administrasi dapat langsung diajukan ke Pengadilan Administrasi tingkat pertama, bukan ke Pengadilan Tinggi Administrasi seperti ditentukan pada pasal 48 tersebut.

32. Sjachran Basah, 1985, Eksistensi Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Bandung: Alumni, hlm. 23.
33. Rochmat Soemitro,1998, Peradilan Tata Usaha Negara, Bandung : Refika Aditama, hlm. 6.
34. R. Wiyono, Op.Cit., hlm. 151-152.
35. Simon Butt, "Freedom of Information Law and Its Application in Indonesia: A Preliminary Assessment," Asian Journal of Comparative Law, Volume 8, Issue 1, 2013, hlm. 9.
36. Adriaan W. Bedner, 2010, Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Seri Sosio-Legal Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta : HuMA Jakarta, KITLV, van Vollenhoven Institute, hlm. 104-107.
37. S.F. Marbun, 2003, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, Cetakan Pertama, Yogyakarta : Liberty, hlm. 115-117.
38. R. Wiyono, Op.Cit., hlm. 108.
39. Indroharto, 1993 Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II: Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 53.

Satu sisi, bahwa Surat Edaran Mahkamah Agung ini dapat dilihat sebagai suatu hal yang positif, karena proses berperkara akan lebih singkat. Namun dari segi yuridis tentu hal ini akan menimbulkan pertanyaan[40], yakni **pertama,** dapatkah sebuah Surat Edaran Mahkamah Agung mengubah ketentuan (isi) sebuah pasal dalam undang-undang? **Kedua,** dikaitkan dengan persoalan kedaulatan rakyat, yakni persoalan antara kekuasaan pembuat undang-undang dengan kekuasaan Mahkamah Agung? **serta,** bagaimanakah kedudukan suatu undang-undang secara teoritis dan mengapa undang-undang tidak dapat diuji secara materiil?

Untuk penyelesaian melalui upaya administratif ini, merujuk pada penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986[41] dikenal adanya 2 (dua) macam upaya administratif[42], yaitu:

Pertama, melalui prosedur keberatan, yaitu penyelesaian Keputusan tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan itu[43]. Bilamana dirinci, maka prosedur keberatan dapat diartikan sebagai prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap Keputusan Tata Usaha Negara, yang penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud[44].

Perlu mendapat perhatian bahwa istilah "keberatan" dalam penjelasan pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sudah merupakan atau menjadi istilah hukum untuk nama dari prosedur yang dapat ditempuh jika seseorang atau badan hukum perdata tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. oleh karena itu, istilah "keberatan" dalam ketentuan tentang upaya administratif yang terdapat pada beberapa peraturan perundang-undangan yang ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, agar diartikan sesuai dengan bentuk dari "upaya administratif" sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 48 ayat (1) tersebut. Istilah "keberatan" dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1979, artinya memang sama dengan arti "keberatan" sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 48 ayat (1) tetapi istilah "keberatan" dalam Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1979 harus diberi arti "banding administratif" sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Istilah "keberatan" dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 harus diberi arti "banding administratif" sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Kedua, Banding administratif yaitu apabila penyelesaiannya itu dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan[45]. Banding Administratif dilakukan harus ke badan admininstratif yang lebih tinggi atau panitia yang dibentuk khusus untuk kepentingan ini. Keputusan dari badan yang lebih tinggi atau panitia khusus tersebut barulah dapat digugat langsung ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Bilamana dirinci maka banding administratif dapat diartikan sebagai prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap Keputusan Tata Usaha Negara, yang penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, dilakukan oleh atasan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara atau

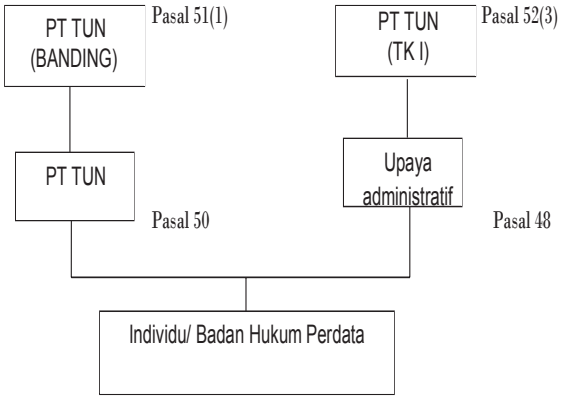
40. S.F. Marbun, Op.Cit., hlm. 84.
41. Ujang Abdullah, 2009, "Upaya Administrasi Dalam Peradilan Tata Usaha Negara", Jurnal PTUN Palembang, Volume 1, Nomor 1, hlm. 9.
42. Philipus Mandiri Hadjon, et.al., 1993, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to the Indonesian Administrative Law, Cetakan Pertama, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, hlm. 317-318.
43. W. Riawan Tjandra, 2002, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang bersih dan Berwibawa, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, hlm.38.
44. R. Wiyono, Op.Cit., hlm. 109.
45. A. Siti Soetami, 2009, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Cetakan Keenam, Bandung: Refika Aditama, hlm. 17-19.

instansi lain dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara[46].

Dalam peraturan perundang-undangan yang tersedia adanya upaya administratif, upaya administratif tersebut dapat terdiri dan berupa Banding Administratif baru boleh ditempuh setelah proses keberatan ditempuh lebih dahulu; Banding Administratif dapat langsung ditempuh, meskipun prosedur keberatan ditempuh lebih dahulu; serta Banding Administratif atau prosedur keberatan ditempuh sesuai dengan perintah atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar ditempuhnya banding administratif atau prosedur keberatan.

Sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara baru mempunyai wewenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara jika seluruh upaya administratif yang tersedia dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan telah dipergunakan dan mendapat keputusan[47].

Bagan 1. Alur Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara dalam Undang-undang PTUN



Sumber: Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, halaman 317.

Dari uraian tersebut diatas, dapat dikatakan bahwa beberapa ciri dari upaya administratif menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, antara lain:[48]

a) Yang memutuskan adalah BTUN yang secara hirarkis lebih tinggi daripada tata Usaha Negara yang memberikan Keputusan pertama atau Badan Tata Usaha Negara lain.
b) Badan Tata Usaha Negara yang memeriksa Banding Administratif atau pernyataan keberatan itu dapat merubah dan atau mengganti keputusan Badan Tata Usaha Negara yangpertama.
c) Penilaian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara pertama itu dapat dilakukan secara lengkap, baik dari segi *rechmatigeheid* (penerapan hukum) maupun dari segi *doelmatigeheid* (kebijaksanaan). Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak saja dinilai berdasarkan norma-norma yang *zakelijk*, tetapi kepatutan yang berlaku dalam masyarakat harus merupakan bagian penilaian atas Keputusan itu.
d) Perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan oleh Badan Tata Usaha Negara pertama dan perubahan-perubahan keadaan yang terjadi selama proses pemeriksaan Banding berjalan harus diperhatikan (*ex tunc* dan *ex nunc).*

Dengan demikian, upaya administratif merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara[49] yang dilaksanakan didalam lingkungan lembaga itu atau oleh lembaga itu sendiri, yang terdiri atas prosedur keberatan (dilakukan sendiri oleh badan atau lembaga yang mengeluarkan KTUN itu sendiri) dan banding administratif (dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain yg berwenang mengeluarkan KTUN).

2. Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara melalui Jalur Upaya Administratif menurut Undang-undang Administrasi Pemerintahan

Wajah Peradilan Tata Usaha Negara pasca keluarnya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mengalami perubahan yang secara fundamental, khususnya dalam konteks kompetensi yang dimiliki oleh Peradilan

46. Philipus Mandiri Hadjon, et.al., Op.Cit., hlm. 318.
47. Bangsa untuk Menghadirkan Keadilan,Editor: I Gede Yusa, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press, hlm. 240-241.
48. SF. Marbun, 1998, Peradilan Tata Usaha Negara, Penerbit. Liberty, Yogyakarta, hlm. 80.
49. Zairin Harahap, 2010, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 83-86.

Tata Usaha Negara.[50] Bilamana ditelusuri lebih jauh sesungguhnya konsep dasar perubahan atau pergeseran paradigma tersebut dilatarbelakangi oleh beberapa pertimbangan terkait perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Hal tersebut dalam dilihat dalam naskah akademis serta rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menunjukkan bahwa beberapa bentuk perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini didasarkan pada beberapa pertimbangan utama[51] yaitu:

1) untuk memperkuat ruang lingkup sengketa yang dapat diadili pada Pengadilan Tata Usaha Negara.
2) Untuk memberikan akses seluas-luasnya bagi warga masyarakat dalam mencapai keadilan.
3) Untuk memperkuat fungsi kontrol yuridis eksternal dari masyarakat terhadap aparatur pemerintahan agar tidak mudah menjadi objek dari penyalahgunaan kekuasaan aparatur pemerintahan (setiap tindakan aparatur pemerintahan dapat dikontrol), dan
4) Untuk memperkuat prinsip kehati-hatian sekaligus sisi responsif aparatur pemerintahan dalam pelaksanaan fungsi administrasi pemerintahan.

Dengan dasar pertimbangan tersebut, menjadikan Undang-undang Administrasi Pemerintahan berkarakter hukum formil disamping hukum materiil, walaupun dalam Penjelasan Bagian I. Ketentuan Umum pada Paragraf Kelima, yakni sebagai berikut:

> "Dalam rangka memberikan jaminan pelindungan kepada setiap Warga Masyarakat, maka Undang-undang ini memungkinkan Warga Masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan. Warga masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, **karena Undang-undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara**[cetak tebal oleh penulis]".

Disamping itu, dalam konteks perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, penulis menemukan beberapa hal terkait perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara yakni diantaranya **pertama,** perluasan pemaknaan Keputusan Tata Usaha Negara (dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 angka (7), Pasal 1 angka (8) jo. Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan). **Kedua,** kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara terhadap pengujian tentang ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan). **Ketiga,** kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara untuk memutuskan terhadap objek sengketa fiktif positif (Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan). **Keempat,** kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Tingkat Satu untuk mengadili gugatan pasca upaya administratif (Pasal 75 ayat (1) jo. Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan). **Kelima,** kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili atau mengabulkan tuntutan ganti rugi tanpa pembatasan jumlah tertentu (Pasal 81 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).

Adapun terkait dengan upaya administratif dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan, didapati sejumlah Ketentuan yang dapat dirujuk yakni pada:

Pertama, Pasal 1 angka (16) menyebutkan bahwa,"**upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan** [cetak tebal oleh penulis]."

Kedua, Pasal 75 yakni pada ayat (1) hingga (5) menyebutkan:

> "**(1).Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif**

50. Firzhal Arzhi Jiwantara, Huala Adolf, Gatot Dwi Hendro Wibowo, and R.R. Cahyowati, "The Extension of Absolute Competence of State 45. Administrative Court after the Enactment of Act Number 30 of 2014 on Government Administration in Indonesia", Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, Volume 21, Issue 2, 2018, p. 3.
51. Irvan Mawardi, Op.Cit., hlm. 15-21.

kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/ atau melakukan Keputusan dan/atau tindakan [cetak tebal oleh Penulis];

(2). **Upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. keberatan; dan b. banding** [cetak tebal oleh Penulis];

(3) Upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menunda pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan, kecuali: a. ditentukan lain dalam Undang-undang; dan b. menimbulkan kerugian yang lebih besar;

(4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib segera Menyelesaikan Upaya Administratif yang berpotensi membebani keuangan negara. ...”

Ketiga, Pasal 76 yakni pada ayat (1) hingga (4) menyebutkan:

“(**1).Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh warga Masyarakat** [cetak tebal oleh Penulis];

(**2). Dalam hal warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), warga Masyarakat dapat mengajukan banding kepada atasan pejabat** [cetak tebal oleh Penulis];

(3). Dalam hal warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh atasan pejabat, warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan;

(4). Penyelesaian Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada Pasal 75 ayat (2) berkaitan dengan batal atau tidak sahnya Keputusan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan tuntutan administratif.”

Keempat, Pasal 77 yakni pada ayat (1) hingga (7) menyebutkan bahwa:

“(1). Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan;

(2). Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Badan dan/atau Pejabat pemerintahan yang menetapkan putusan;

(3). Dalam hal keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima, badan dan/atau pejabat pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai permohonan keberatan;

(4). Badan dan/atau Pejabat pemerintahan Menyelesaikan keberatan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja;

(5). Dalam hal badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan;

(6). Keberatan yang dianggap dikabulkan, ditindaklanjuti dengan penetapan Keputusan sesuai dengan permohonan keberatan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan;

(7). Badan dan/atau Pejabat pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).”

Kelima, Pasal 78 yakni pada ayat (1) hingga (6) menyebutkan bahwa:

“(1). Keputusan dapat diajukan banding dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak Keputusan upaya keberatan diterima;

(2). Banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Atasan Pejabat yang menetapkan putusan;

(3). Dalam hal banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikabulkan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan banding;

(4). Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan banding paling lama 10

(sepuluh) hari kerja;

(5). Dalam hal badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak Menyelesaikan banding dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), banding dianggap dikabulkan;

(6). Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4)."

Dalam bagian tulisan ini, merujuk pada Ketentuan Pasal 1 angka (16). Pasal 75, Pasal 76, Pasal 77 dan Pasal 78 dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan, terdapat sejumlah perubahan mendasar terkait dengan proses upaya administratif dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan, yakni pertama, adanya penghendakan untuk menyatukan sistem Peradilan Administrasi dengan upaya administratif, dengan adanya pensyaratan bahwa proses final Upaya Administratif yakni gugatan ke Peradilan Administrasi. Artinya, proses upaya administratif yakni baik prosedur keberatan maupun banding administratif merupakan upaya yang bersifat *premium remedium* (pilihan utama) yang tersirat dalam Pasal 75 Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Hal tersebut berbeda paradigma dengan Undang-undang PTUN yang mensyaratkan bahwa upaya administratif terhadap Keputusan tata usaha negara yang proses penyelesaiannya sudah diatur oleh Undang-undang tertentu melalui Mekanisme internal.

Kedua, adanya pensyaratan semua perkara yang mempersoalkan keputusan tata usaha negara yang diterbitkan pejabat tata usaha negara yang harus melewati mekanisme prosedur keberatan dan banding administratif atau singkatnya melalui mekanisme internal, sehingga mendorong adanya upaya-upaya penyelesaian sengketa melalui mekanisme non-peradilan namun demikian tidak semua pejabat tata usaha negara atau badan tata usaha negara yang sudah memiliki mekanisme keberatan dan banding administratif secara internal.

Pada pengaturan yang baru dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan juga terdapat problem berkenaan dengan frasa "dapat" dalam Pasal 75 ayat (1) Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang musti dilihat dengan hubungannya pada Pasal 76 ayat (3) Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang dapat dimaknai adanya hubungan upaya administrasi dengan peradilan murni melalui proses di Pengadilan Tata Usaha Negara, yang mencerminkan pilihan apakah dapat dimungkinkan satu kesatuan kedua mekanisme tersebut atau berdiri masing-masing secara terpisah. Dalam hal ini frasa "dapat" memungkinan pemaknaan ganda baik dapat dimaknai bahwa adanya ruang bagi kewenangan atau kesempatan seluasnya bagi warga Masyarakat untuk melakukan upaya administratif bilamana dirugikan oleh Keputusan dan/atau tindakan pejabat atau atasan pejabat, dengan dihubungkan pada frasa "apabila merasa dirugikan". Disisi lain, terbuka penafsiran frasa "dapat" sebagai adanya pilihan (alternatif), keleluasaan atau kewenangan bagi masyarakat untuk menggunakan atau tidak menggunakan upaya administratif bila hendak mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara, dengan kecenderungan bagi masyarakat lebih memilih langsung mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara tanpa harus terlebih dahulu melakukan upaya administratif.

3. Perkembangan dan Paradigma Baru Upaya Administratif terkait Sengketa Pra Pemilihan Kepala Daerah kaitannya dengan Peradilan Tata Usaha Negara Tingkat Satu Pasca Berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan

Keterlibatan PTUN dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah khususnya pada fase pra pemungutan suara dapat dibagi menjadi tiga periode yakni:

Pertama, periode pelaksanaan 2005-2010, mengacu pada ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, membatasi pengertian Keputusan Tata Usaha Negara [selanjutnya disingkat KTUN] dengan menyebutkan bahwa Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di tingkat pusat maupun didaerah perihal pemilihan umum tidak tergolong KTUN, termasuk Surat Keputusan KPU terkait hasil Pilkada. Namun demikian, terhadap SK lainnya yakni Surat Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon Pilkada dan secara normatif, dapat saja PTUN

menerima gugatan terkait SK KPU tersebut yang secara substansi dikecualikan dalam Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004.

Pada periode ini muncul Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2005, semua SK KPU yang terbit pada semua tahapan pemilihan kepala daerah tidak dapat diproses di PTUN, termasuk SK yang tidak terkait dengan hasil pemilihan kepala daerah,[52] hal tersebut ditegaskan pada Butir 2 SEMA Nomor 8 Tahun 2005. Ketentuan SEMA ini diperkuat dengan merujuk pada Putusan Nomor 482 K/TUN/2003 tanggal 18 Agustus 2004 sebagai Yurisprudensi Mahkamah Agung yang menegaskan bahwa keputusan yang berkaitan dan termasuk dalam ruang lingkup politik dalam kasus pemilihan tidak menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadili.

Periode kedua, pada Tahun 2010-2014 ditandai dengan keluarnya SEMA Nomor 7 Tahun 2010 yang berbeda secara fundamental dengan substansi SEMA Nomor 8 Tahun 2005. SEMA ini membedakan dua jenis kelompok keputusan yakni keputusan-keputusan yang berkaitan dengan tahap persiapan penyelenggaraan Pilkada dan dilain pihak keputusan yang berisi mengenai hasil pemilihan umum. Dengan demikian, keputusan-keputusan yang belum atau tidak merupakan hasil pemilihan umum dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan dan sepanjang memenuhi kriteria KTUN dalam UU Peratun, tetap menjadi kewenangan PTUN memeriksa dan mengadili.

Periode ketiga, pada Tahun 2014-saat ini. Pada fase ini kewenangan PTUN di tingkat pertama dalam hal mengadili sengketa penetapan pasangan calon dihapus. Kewenangan pengujian di tingkat pertama diambil alih oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara [disingkat sebagai PT TUN]. Sistem ini berlaku semenjak Pilkada serentak Tahun 2015 sesuai mandat Pasal 22A, Pasal 28 ayat (1) huruf c,d,e Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015, Pasal 22B ayat (1) huruf b, Pasal 30 ayat (1) huruf f dan g, Pasal 135 ayat (1) hingga (10), Pasal 153, serta Pasal 154 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (10) dan (11) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 yang memberi kewenangan pada PT TUN untuk mengadili sengketa penetapan pasangan calon yang ditetapkan oleh KPU Daerah, serta Mahkamah Agung dalam hal kasasi atas putusan PT TUN tersebut, yang sejalan dengan Ketentuan Pasal 75, Pasal 76, Pasal 77 dan Pasal 78 Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Ketentuan dalam UU Pilkada mengatur bahwa PT TUN baru berwenang memeriksa dan menguji sengketa penetapan calon apabila para pihak yang bersengketa telah melalui proses penyelesaian di tingkat Panwaslu Kabupaten/Kota (bilamana pada Pilkada tingkat Kabupaten/kota) atau melalui Bawaslu Provinsi (apabila Pilkada dilaksanakan pada tingkat Provinsi).

Dalam sistem penyelesaian sengketa ini, Banding Administratif terletak pada kewenangan Panwaslu dan Bawaslu Provinsi diatas dan usaha para pihak untuk mengajukan banding ke Panwaslu atau Bawaslu sebelum ke PT TUN disebut Upaya Administratif. Dengan demikian, dapat diupayakan musyarawah dan mufakat, dan tercipta titk temu antara pihak yang bersengketa sehingga sengketa penetapan pasangan calon tidak berkepanjangan. Walaupun akhirnya berlanjut Banding ke PT TUN, sesungguhnya proses pembuktian atau validasi dokumen pemeriksaan di tingkat PT TUN semakin mudah mengingat telah dilaksanakannya pemeriksaan di Bawaslu.

Dalam hal ini, pasca keluarnya Undang-undang Administrasi Pemerintahan yakni Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 yang dikenal memberi perubahan yang cukup signifikan dalam hukum materiil maupun formil dalam proses beracara di Peradilan Tata Usaha Negara. Salah satunya berkaitan dengan paradigma baru terhadap upaya administratif, sebagaimana diatur dalam Bab X tentang Upaya Administratif pada ketentuan umum Pasal 1 ayat (16) dan Pasal 75 sampai dengan Pasal 78.

Paradigma baru yang muncul kaitannya dengan Upaya Administratif sebagai diatur dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan, yakni pertama, pengaturan upaya administratif di Undang-undang Administrasi Pemerintahan menghendaki penyatuan sistem peradilan administrasi dengan upaya administrasi. Dalam konteks penyelesaian sengketa tata usaha negara mengacu pada UU AP, upaya administratif ditempatkan sebagai pilihan utama dan upaya terlebih dahulu sebelum diproses

52. Irvan Mawardi, 2011, Pemilu dalam Cengkraman Oligarki, Yogyakarta: PUKAP, hlm. 214.

di PTUN, sebagaimana tersirat dalam Pasal 75 bahwa semua jenis sengketa administrasi wajib ditempuh upaya administratif terlebih dahulu, termasuk dalam penyelesaian sengketa pra pemilihan kepala daerah, Banding Administratif terletak pada kewenangan Panwaslu dan Bawaslu Provinsi diatas dan usaha para pihak untuk mengajukan banding ke Panwaslu atau Bawaslu sebelum ke PT TUN disebut Upaya Administratif.

Kedua, mensyaratkan semua perkara yang mempersoalkan KTUN yang diterbitkan pejabat tata usaha negara harus melewati mekanisme keberatan dan banding, maka dengan sendirinya internal aparatur menjadi wajib berbenah dan menyelaraskan perangkat aturan maupun struktur dalam penyelesaian sengketa ini, baik bagi pihak Panwaslu maupun pihak Bawaslu Provinsi.

Ketiga, Undang-undang Administrasi Pemerintahan lebih mendorong upaya-upaya penyelesaian sengketa TUN melalui mekanisme internal non peradilan, seperti halnya selaras dengan UU Pilkada mengatur bahwa PT TUN baru berwenang memeriksa dan menguji sengketa penetapan calon apabila para pihak yang bersengketa telah melalui proses penyelesaian di tingkat Panwaslu Kabupaten/ Kota (bilamana pada Pilkada tingkat Kabupaten/ kota) atau melalui Bawaslu Provinsi (apabila Pilkada dilaksanakan pada tingkat Provinsi).

Secara prinsipil, dampak yang terjadi dari adanya pergeseran paradigma upaya administratif tersebut melalui Undang-undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah menciptakan kebingungan bagi pihak hakim maupun pihak pencari keadilan dalam konteks ini yang hendak mengajukan upaya administratif, namun demikian Mahkamah Agung telah mengeluarkan sejumlah regulasi terkait yakni melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan pada Butir E mengenai Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara, angka 1, huruf c. yang menentukan bahwa perubahan paradigma beracara di peradilan tata usaha negara pasca berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan pengadilan tata usaha negara. Pasca berlakunya Surat Edaran tersebut, pengadilan tata usaha negara berwenang sebagai pengadilan tingkat pertama yang memeriksa, memutus dan mengadili sengketa tata usaha negara setelah upaya banding administratif dilakukan oleh warga masyarakat. Kemudian, melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif yang menekankan kewajiban pengadilan untuk menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa pemerintahan setelah menempuh upaya administratif, serta kepastian terkait didasarkan peraturan dasar maupun dalam hal tidak ada peraturan dasar, Pengadilan harus menggunakan ketentuan Undang-undang Administrasi Pemerintahan, dalam hal ini, pada penyelesaian sengketa pra-pemilihan kepala daerah merujuk pada ketentuan tersebut menjadi keharusan dilaksanakan upaya administratif melalui Bawaslu, setelahnya baru ke Pengadilan Tata Usaha Negara tidak ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Intinya, paradigma yang paling mendasar dari upaya administratif dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan yakni dengan penyatuan sistem yang menyatu dan menajdi bagian yang menjadi bagian yang tak terpisahkan antara upaya administratif di internal pemerintahan dan peradilan murni di Pengadilan Tata Usaha Negara. Keduanya menyatu dalam satu sistem. Upaya administratif dikatakan sebagai bagian dari sistem peradilan administrasi sebagai akibat upaya administratif merupakan bagian khusus yang ada dalam peradilan administrasi dan berguna mencapai keseimbangan, keserasian serta keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum, cerminan dari demokrasi di Indonesia yang mengedepankan prinsip "dari, oleh, dan untuk rakyat". Disamping itu, juga harus dipertimbangkan kedepan untuk menyatakan pengaturan antara Undang-undang PTUN dengan Undang-undang Administrasi Pemerintahan termasuk dalam hal penegasan terhadap pergeseran paradigma atas upaya administratif tersebut, agar sejalan juga baik dengan Undang-undang Pemerintahan Daerah

juga Undang-undang Administrasi Pemerintahan kaitannya dengan persoalan pergeseran paradigma atas upaya administratif dalam sengketa pra-pemilihan kepala daerah.

C. Penutup

Kesimpulan

Dalam tulisan ini, terdapat dua buah kesimpulan utama yakni sebagai berikut: **Pertama,** upaya administratif menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha dibagi menjadi dua yakni banding administratif serta prosedur keberatan. Hal tersebut ditegaskan dalam ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Kedua, dalam perkembangannya, terdapat pergeseran paradigma pasca keluarnya Undang-undang Administrasi Pemerintahan, PT TUN baru berwenang memeriksa dan menguji sengketa penetapan calon apabila para pihak yang bersengketa telah melalui proses penyelesaian di tingkat Panwaslu Kabupaten/Kota (bilamana pada Pilkada tingkat Kabupaten/kota) atau melalui Bawaslu Provinsi (apabila Pilkada dilaksanakan pada tingkat Provinsi).

Saran

Adapun rekomendasi yang ditawarkan pada tulisan ini yakni perlunya harmonisasi dan sinkronisasi antara ketentuan upaya administratif menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Undang-undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Mukthie Fadjar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Bayumedia Publishing, Malang.

Abu Daud Busroh, 2011, *Ilmu Negara,* Cetakan Kesembilan, Sinar Grafika, Jakarta.

Adriaan W. Bedner, 2010, *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Seri Sosio-Legal Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta : HuMA Jakarta, KITLV, van Vollenhoven Institute.

_____, "Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence as an Obstacle for Transplanting Legal Institutions," *Hague Journal on the Rule of Law*, Volume 5, Issue 2, September 2013, hlm. 260.

Ali Marwan Hsb, "Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, Nomor 03, September 2016, hlm. 228-229.

A. Siti Soetami, 2009, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Keenam, Bandung : Refika Aditama.

Benjamin Smith," The Origins of Regional Autonomy in Indonesia: Experts and the Marketing of Political Interests", *Journal of East Asian Studies*, May-August 2008, hlm. 229.

Bungasan Hutapea,"Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia", Jurnal Rechtsvinding, Volume 4, Nomor 1, April 2015, hlm. 8-10.

Cucu Sutrisno, "Partisipasi Warga Negara dalam Pilkada", *JPK: Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, Volume 2, Nomor 2, Juli 2017.

Depri Liber Sonata, 2014,"Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris : Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum,* Vol. 8, No. 1, Januari-Maret, hlm. 24-25.

Edward Aspinall and Wawan Mas'udi, "The 2017 Pilkada (Local Elections) in Indonesia: Clientelism, Programmatic Politics and Social Networks", *Contemporary Southeast Asia*, Volume 39, Number 3, 2017.

Firzhal Arzhi Jiwantara, Huala Adolf, Gatot Dwi Hendro Wibowo, and R.R. Cahyowati, "The Extension of Absolute Competence of State Administrative Court after the Enactment of Act Number 30 of 2014 on Government Administration in Indonesia", *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, Volume 21, Issue 2, 2018, p. 3.

Happy Susanto,"Konsep Paradigma Ilmu-ilmu Sosial dan Relevansinya bagi Perkembangan Pengetahuan", *Muaddib*, Volume 04, Nomor 02, Juli-Desember 2014, h. 97-98.

I Dewa Gede Atmadja, 2012, *Ilmu Negara, Perspektif*

Historis Yuridis Ketatanegaraan, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press.

I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, *et.al.,* 2016, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945,* Cetakan Pertama, Malang : Setara Press.

_____, "Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia", Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 14, Nomor 3, September 2017, hlm. 316.

Indroharto, 1993 *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II: Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Irvan Mawardi, 2011, *Pemilu dalam Cengkraman Oligarki,* Yogyakarta: PUKAP.

_____, 2016, *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi terhadap Demokratisasi,* Cetakan Pertama, Yogyakarta : Thafa Media.

Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta : Konstitusi Press, 2012.

_____, 2013, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Konpress.

Karen Petroski, "Legal Fictions and the Limits of Legal Language", *International Journal of Law in Context,* Volume 9, Issue 4, 2013, p. 488.

Koalisi Masyarakat Sipil untuk Revisi Undang-undang Pilkada, 2015, Menuju Pilkada Serentak Nasional 2021 Substansi dan Strategi Perubahan UU No 1/2015, Cetakan Pertama, Jakarta: Yayasan Perludem Jakarta.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2015, Pedoman Pemantauan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) 2015, Cetakan Pertama, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Mahkamah Konstitusi, 2016, *Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi*, Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2010, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat)*, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta.

Mukti Fadjar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum : Normatif & Empiris,* Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia : Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press, 2010.

Nafay Choudhury, "Revisiting Critical Legal Pluralism: Normative Contestations in the Afghan Courtroom," *Asian Journal of Law and Society*, Volume 4, 2017, hlm. 231.

Philipus Mandiri Hadjon, *et.al.,* 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to the Indonesian Administrative Law,* Cetakan Pertama, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3344).

_____, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4380).

_____, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Nomor 560).

_____, Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678).

_____, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang Nomor 1 Tahun

2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang (Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5898).

Ridho Imawan Hanafi,"Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis untuk Partai Politik", *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 11, Nomor 2, Desember 2014, hlm. 4.

R. Wiyono, 2009, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,* Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta : Sinar Grafika.

Rochmat Soemitro,1998, *Peradilan Tata Usaha Negara,* Bandung : Refika Aditama.

Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, 2013, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar : Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*, Yogyakarta : Thafa Media.

Simon Butt, "Freedom of Information Law and Its Application in Indonesia: A Preliminary Assessment," *Asian Journal of Comparative Law*, Volume 8, Issue 1, 2013, p. 9.

Sjachran Basah, 1985, *Eksistensi Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia,* Bandung : Alumni.

Sudarsono, 2011,"Pilihan Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara" dalam I Dewa Gede Atmadja, 2011, *Demokrasi, HAM, & Konstitusi Perspektif Negara-Bangsa untuk Menghadirkan Keadilan,*Editor : I Gede Yusa, Cetakan Pertama, Malang : Setara Press.

Sulaiman,"Paradigma dalam Penelitian Hukum", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 20, Nomor 2, Agustus 2018, h. 256-257.

Suryapratim Roy, "Mediators and Moderators of Normative Reductionism Towards a Testimonial Approach to Expertise in Legal Inquiry", *European Journal of Risk Regulation*, Volume 3, 2016, p. 536.

SF. Marbun, 1998, *Peradilan Tata Usaha Negara,* Penerbit. Liberty, Yogyakarta.

_____, 2003, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia,* Cetakan Pertama, Yogyakarta : Liberty.

Taufiqurrohman Syahuri, 2013, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum,* Cetakan Pertama, Jakarta: Kencana Prenada Media.

Ujang Abdullah, 2009, "Upaya Administrasi Dalam Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal* PTUN Palembang, Volume 1, Nomor 1, hlm. 9.

W. Riawan Tjandra, 2002, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.

Yudi Martono Wahyunadi, 2016,"Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam konteks Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", *Disertasi,* Program Doktor Universitas Trisakti, Jakarta.

Zairin Harahap, 2010, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Press.