

Sinkronisasi Kedudukan Hukum Non-Eksekutif sebagai Tergugat Sengketa TUN: Konflik Norma UU No. 51 Tahun 2009 dan UU Administrasi Pemerintahan

Auliya Okta Rahmadhani¹, Nabil Ihtisham², Pangestu Yoga Asrof³, Rabbani Halomoan Rambe⁴

^{1,2,3,4}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tidar

Corresponding Author: aulyaokta3@gmail.com

Published: December , 2025

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis ketidaksesuaian normatif antara UU No. 51 Tahun 2009 tentang PTUN dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Konflik utamanya adalah perluasan definisi subjek yang dapat digugat. UUAP memperluas definisi Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan Pejabat Pemerintahan yang dapat digugat, termasuk lembaga non-eksekutif seperti komisi negara. Namun, UU PTUN masih menggunakan pendekatan struktural yang sempit, membatasi tergugat hanya pada pejabat eksekutif. Ketidaksesuaian ini menciptakan kekosongan hukum (*judicial gap*) dalam proses peradilan. Untuk memastikan perlindungan hukum melalui PTUN berjalan efektif, penelitian ini mengusulkan sinkronisasi penafsiran melalui model tafsir progresif-ekspansif. Metode yuridis normatif digunakan untuk merekomendasikan model ini. Tafsir ini menuntut hakim PTUN melihat UUAP sebagai dasar penafsiran baru, sehingga istilah "Pejabat Tata Usaha Negara" (Pasal 1 angka 10 UU PTUN) ditafsirkan secara fungsional. Penafsiran fungsional berarti siapa pun yang menjalankan fungsi administrasi pemerintahan harus dapat digugat, terlepas dari struktur lembaga (eksekutif, legislatif, atau yudikatif). Penafsiran progresif ini penting untuk menjamin akuntabilitas publik dan perluasan akses keadilan warga negara. Untuk konsistensi, Mahkamah Agung (MA) perlu mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) sebagai pedoman tunggal yang mengikat hakim PTUN untuk menganut tafsir fungsional UUAP.

Keywords: *Tafsir Fungsional, UU Administrasi Pemerintahan (UUAP), Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), Ketidaksesuaian Normatif, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)*

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

PENDAHULUAN

Perkembangan hukum tata usaha negara di Indonesia menunjukkan perubahan yang cukup besar setelah adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini meluaskan pengertian tentang tindakan dan keputusan administrasi, termasuk keputusan fiktif positif dan negatif, serta tindakan faktual. Meskipun begitu, perluasan ini tidak sepenuhnya sesuai dengan peraturan hukum acara di Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, terutama terkait dengan penentuan siapa yang dapat menjadi tergugat, seperti badan atau pejabat publik yang bukan dari lembaga eksekutif. Ketidaksesuaian ini menciptakan kebingungan mengenai siapa saja yang bisa digugat ke pengadilan tata usaha negara, terutama dalam kasus yang melibatkan lembaga non-eksekutif seperti komisi negara, lembaga Quasi yudisial, atau otoritas administratif khusus. Hal ini menyebabkan ketidakjelasan hukum dalam proses pengadilan dan bisa memicu masalah dalam mempertanggungjawabkan tindakan administrasi yang memengaruhi hak-hak warga negara. Dengan demikian, penting dilakukan analisis yang mendalam terhadap konflik aturan dan urgensi mengatur kembali peraturan agar sistem hukum tata usaha negara tetap konsisten dan perlindungan hukum melalui peradilan tata usaha negara bisa berjalan efektif.

Dengan berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Tahun 2014, pengertian keputusan tata usaha negara yang diatur dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Tahun 2009 secara normatif diperluas. Tidak hanya mencakup penetapan tertulis, tetapi juga termasuk

tindakan faktual serta keputusan dari berbagai lembaga atau pejabat negara, termasuk yang tidak termasuk dalam kategori eksekutif. Akibatnya, posisi hukum dari pejabat non-eksekutif dapat menjadi pihak yang digugat dalam sengketa keputusan tata usaha negara, sehingga muncul konflik antara norma lama dalam undang-undang peradilan tata usaha negara dengan norma baru di undang-undang administrasi pemerintahan. Beberapa ahli berpendapat bahwa diperlukan sinkronisasi antar norma agar tidak terjadi ketidakjelasan hukum bagi pihak-pihak terkait serta dalam praktik pengadilan. Namun, perubahan ini juga menimbulkan masalah prosedural dan hukum, karena undang-undang peradilan tata usaha negara tidak diubah secara eksplisit untuk mengakomodasi definisi baru tersebut, sehingga muncul pertanyaan mengenai legitimasi dan konsistensi dalam penerapan yuridis.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan ini dipilih karena fokus penelitian adalah menganalisis ketentuan hukum yang mengatur kedudukan pejabat non-eksekutif sebagai tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara (TUN) serta penyelarasan antara Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU 5 Tahun 1986 dan prinsip-prinsip administrasi pemerintahan. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari berbagai peraturan perundang-undangan, literatur hukum, jurnal ilmiah, serta keputusan pengadilan terkait sengketa TUN. Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dan analisis dokumen hukum. Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif dengan cara menguraikan serta mengevaluasi ketentuan hukum yang berlaku, kemudian membandingkan dan menyelaraskan antara Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan prinsip administrasi pemerintahan yang sesuai. Analisis dilakukan untuk menemukan sinkronisasi kedudukan pejabat non-eksekutif sebagai tergugat dalam sengketa TUN, termasuk implikasi hukum dan konsekuensi praktiknya. Penelitian juga mempertimbangkan aspek yuridis dan praktis dalam penerapan hukum agar hasilnya dapat memberikan rekomendasi yang aplikatif untuk penyempurnaan regulasi terkait.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kontradiksi Normatif dan Judicial Gap

Kedudukan subjek tergugat dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara memberikan gambaran awal mengenai siapa yang dapat dimintai pertanggungjawaban melalui mekanisme sengketa tata usaha negara. Undang-undang tersebut secara tegas menempatkan pejabat tata usaha negara sebagai pihak yang berwenang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dan sekaligus sebagai pihak yang dapat digugat dalam sengketa administratif. Rumusan tersebut berkembang dari pemikiran klasik bahwa fungsi administrasi negara merupakan ranah eksekutif, sehingga organ-organ pemerintahan seperti kementerian, dinas, lembaga pemerintah nonkementerian, maupun unit pelaksana teknis berada di posisi strategis sebagai pengambil keputusan administratif. Dengan demikian, cakupan subjek tergugat pada masa itu cenderung bersifat struktural, yakni mengacu pada lembaga dalam tataran eksekutif yang secara kedudukan berada di bawah Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.

Jika ditinjau dari sejarah pembentukan peradilan administrasi, pemahaman tersebut dapat dimaklumi karena secara teoritis administrasi pemerintahan dipandang identik dengan pelaksanaan fungsi eksekutif. Pada masa awal pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara, peran organ non-eksekutif masih sangat terbatas dalam penyelenggaraan administrasi negara. Oleh sebab itu, keputusan-keputusan administratif dianggap hampir seluruhnya diterbitkan oleh pejabat eksekutif. Pandangan ini pada akhirnya membentuk pola pikir yang menempatkan organ eksekutif sebagai pusat pertanggungjawaban hukum dalam sengketa TUN. Dalam kerangka inilah UU No. 51 Tahun 2009 memposisikan pejabat tata usaha negara sebagai pihak tergugat utama.

Namun, perkembangan hukum administrasi negara di Indonesia mengalami perubahan signifikan sejak hadirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini memperkenalkan definisi baru mengenai badan pemerintahan dan

pejabat pemerintahan, yang tidak lagi terbatas pada organ eksekutif, tetapi mencakup subjek mana pun yang menjalankan fungsi administrasi pemerintahan, baik di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun lembaga independen lainnya. Pengaturan ini merupakan upaya pembaruan terhadap fakta bahwa penyelenggaraan pemerintahan modern tidak lagi didominasi eksekutif berbagai lembaga independen, komisi negara, dan organ fungsional kini sama-sama menjalankan tindakan administratif yang berdampak pada masyarakat. Dengan demikian, ketika organ tersebut membuat keputusan yang bersifat konkret, individual, dan final, tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai tindakan pemerintahan.

Bentuk perluasan ini menunjukkan adanya pergeseran pola dari pendekatan struktural menuju pendekatan fungsional-substansial. Pendekatan struktural berfokus pada posisi lembaga dalam kedudukan pemerintahan, sedangkan pendekatan fungsional menilai substansi tindakan, siapa pun pelakunya. Perubahan ini menandai era baru dalam hukum administrasi negara, yaitu bahwa pertanggungjawaban publik tidak hanya terkait dengan jabatan struktural, tetapi terkait dengan fungsi penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri. Dalam konteks ini, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 lebih selaras dengan prinsip negara hukum modern, khususnya pada aspek pertanggungjawaban dan perlindungan hak warga negara.

Perbedaan pendekatan antara Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menimbulkan ketegangan normatif. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 masih menganut konsep klasik yang berpusat pada pejabat eksekutif, sedangkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 memberikan definisi yang lebih progresif. Ketegangan ini tampak jelas ketika suatu keputusan administratif diterbitkan oleh organ non-eksekutif, misalnya oleh sekretariat DPR, Ombudsman, atau badan layanan umum yang memiliki kedudukan berbeda dari lembaga eksekutif. Pertanyaan yang muncul adalah: apakah keputusan tersebut dapat digolongkan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara sehingga dapat diuji di Peradilan Tata Usaha Negara? Sejumlah kajian dan putusan hakim menunjukkan kecenderungan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara lebih menerima pendekatan substansial, yaitu menilai apakah keputusan tersebut memenuhi unsur-unsur keputusan administratif dan memberikan akibat hukum kepada masyarakat. Perubahan pola penafsiran tersebut berimplikasi pada meningkatnya jumlah perkara terhadap organ non-eksekutif setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Hal ini menunjukkan bahwa pengadilan administrasi terus beradaptasi dengan karakter penyelenggaraan pemerintahan yang semakin kompleks. Kehadiran lembaga-lembaga seperti komisi independen, badan pengatur, dan organisasi publik fungsional lainnya menyebabkan pemegang kewenangan administratif semakin beragam. Pengadilan pun mulai menempatkan organ-organ tersebut sebagai pihak tergugat apabila tindakan yang mereka lakukan memenuhi unsur keputusan administratif, terlepas dari apakah lembaga tersebut merupakan bagian dari eksekutif atau bukan.

Dari perspektif teori administrasi negara, perkembangan ini merupakan bentuk demokratisasi mekanisme pengawasan terhadap tindakan pemerintah. Ketika semakin banyak lembaga memegang kewenangan administratif, semakin besar pula potensi terjadinya pelanggaran prosedur atau penyalahgunaan wewenang. Dengan memperluas cakupan subjek tergugat, hukum administrasi memperluas ruang perlindungan bagi warga negara. Hal ini juga memperkuat prinsip *equality before the law*, di mana setiap tindakan pemerintahan apa pun asal kelembagaannya dapat dimintai pertanggungjawaban melalui jalur peradilan.

Secara komparatif, perbandingan antara Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menegaskan bahwa terdapat perbedaan orientasi yang cukup mendalam. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 membangun konsep berdasarkan obyek Keputusan Tata Usaha Negara dan subjek (Pejabat Tata Usaha Negara) dalam kerangka struktural, sedangkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menekankan fungsi administrasi dan sifat tindakannya. Oleh karena itu, harmonisasi penafsiran kedua undang-undang menjadi penting untuk mencegah ketidakpastian hukum, terutama terkait kedudukan organ non-eksekutif sebagai tergugat. Penguatan harmonisasi ini sekaligus dapat menjadi dasar bagi perbaikan

legislasi di masa mendatang, misalnya dengan merevisi Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara agar selaras dengan perkembangan konsep administrasi pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Keseluruhan perkembangan tersebut menunjukkan bahwa sistem hukum administrasi Indonesia sedang bergerak menuju pola yang lebih adaptif, responsif, dan sesuai dengan karakter pemerintahan modern. Dengan memperluas cakupan subjek tergugat, hukum administrasi memberikan jaminan yang lebih besar terhadap hak masyarakat serta mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini selaras dengan tujuan utama penyelenggaraan negara, yaitu memberikan pelayanan publik yang baik, menghindari penyalahgunaan kewenangan, dan menjamin bahwa setiap tindakan pemerintahan dapat diuji secara hukum demi kepastian dan keadilan bagi warga negara.

Tabel 1 Perbandingan

Aspek	Pasal 1 angka 10 UU No. 51 Tahun 2009	Pasal 1 angka 1 UU No. 30 Tahun 2014	Dampak
Subjek	Pejabat/Badan Tata Usaha Negara (Mengarah hanya ke eksekutif)	Pejabat/Badan Pemerintahan (eksekutif dan non-eksekutif)	Perluasan Subjek Tergugat
Pendekatan	Institusional	Fungsional-Substansial	Konflik Penetapan Tergugat
Objek	Keputusan Tata Usaha Negara	Keputusan/Tindakan Pemerintahan	Perluasan Objek Sengketa
Implikasi	Batas Sempit	Akses keadilan lebih luas	Perlunya harmonisasi Interpretasi

Implikasi Yurisdiksional Terhadap Syarat Formil

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan bagian penting dari sistem peradilan di Indonesia yang bertugas menegakkan hukum dan memberikan keadilan ketika terjadi pelanggaran hukum oleh pejabat tata usaha negara. PTUN dibentuk untuk memberikan perlindungan hukum kepada warga negara terhadap tindakan atau keputusan pemerintah yang dianggap melanggar hukum atau menyalahgunakan wewenang. Dengan demikian, PTUN tidak hanya menjadi tempat penyelesaian sengketa, tetapi juga berfungsi sebagai mekanisme pengawasan terhadap legalitas dan idealnya tindakan administratif pemerintah. Melalui gugatan ke PTUN, masyarakat memperoleh kepastian bahwa setiap tindakan pejabat negara dapat diuji keabsahannya. Prinsip ini sejalan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, seperti asas kecermatan, kepastian hukum, transparansi, dan proporsionalitas. Pemahaman mengenai objek sengketa di PTUN juga berperan penting dalam menjaga prinsip negara hukum (*rule of law*) dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), karena setiap keputusan yang berdampak pada hak-hak warga negara harus dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam lima tahun terakhir, perkembangan hukum administrasi di Indonesia menunjukkan adanya perubahan cara pandang mengenai cakupan objek sengketa di PTUN. Perubahan ini didorong oleh berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memperluas definisi tindakan pemerintahan. Literatur terbaru menyatakan bahwa kewenangan PTUN kini tidak hanya terbatas pada keputusan tertulis pejabat eksekutif, tetapi juga mencakup tindakan administratif dari lembaga atau pejabat lain sepanjang tindakan tersebut menimbulkan akibat hukum bagi masyarakat. Namun, berbagai penelitian menunjukkan bahwa dalam praktiknya, hakim masih sering menafsirkan secara sempit apakah suatu keputusan dapat dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Hal ini terlihat pada banyak kasus yang melibatkan pejabat non-eksekutif, seperti pejabat legislatif, yudikatif, maupun pejabat struktural penyangga lembaga negara seperti Sekretaris Jenderal DPR RI. Hakim PTUN masih menghadapi kesulitan menentukan apakah suatu tindakan memenuhi unsur konkret, individual, final, dan menimbulkan akibat hukum, terutama jika

keputusan itu dikeluarkan oleh pejabat di luar cabang kekuasaan eksekutif. Akibatnya, banyak gugatan dinyatakan tidak diterima (*niet ontvankelijke verklaard*/NO) karena dianggap tidak memenuhi syarat formil objek sengketa. Hal ini menunjukkan bahwa pemahaman tentang fungsi administrasi negara secara substansial belum sepenuhnya diterapkan dalam putusan-putusan pengadilan.

Sejak berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, seharusnya tidak ada lagi batasan struktural mengenai siapa yang dapat mengeluarkan tindakan pemerintahan. UU AP memperluas cakupan Tindakan Administrasi Pemerintahan yang dapat disengketakan, sehingga pejabat non-eksekutif yang melaksanakan fungsi administratif tetap dapat menjadi subjek pengawasan PTUN. Dengan demikian, keputusan Sekretaris Jenderal DPR RI yang bersifat administrative misalnya dalam bidang kepegawaian, pengelolaan anggaran, atau pelayanan internal secara fungsional termasuk dalam tindakan pemerintahan dan semestinya dapat diuji oleh PTUN. Hal ini menegaskan bahwa kompetensi absolut PTUN setelah Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengikuti pendekatan fungsional-substansial, yakni menilai substansi tindakan dan akibat hukumnya, bukan sekadar melihat identitas lembaga penerbit keputusan. Pendekatan ini juga memberi ruang bagi hakim untuk melihat realitas praktik administrasi negara secara lebih menyeluruh, sehingga penilaian terhadap suatu tindakan tidak lagi terkungkung oleh batas-batas struktural yang kaku. Pendekatan ini memperluas akses keadilan bagi warga negara, karena penelitian menunjukkan masih banyak tindakan administratif yang merugikan masyarakat namun tidak dapat diuji akibat pemaknaan objek sengketa yang terlalu sistematis. Jika hakim terus berpegang pada tafsir sempit bahwa KTUN hanya dapat berasal dari pejabat eksekutif, maka ruang untuk mengoreksi tindakan pejabat negara menjadi terbatas. Kondisi ini berpotensi menghilangkan mekanisme pengawasan terhadap tindakan administratif pejabat non-eksekutif, termasuk Sekretaris Jenderal DPR RI.

Berdasarkan kajian literatur tersebut, dapat disimpulkan bahwa akar permasalahan dalam yurisprudensi mengenai kewenangan PTUN terhadap pejabat non-eksekutif bukan terletak pada kurangnya dasar hukum, melainkan pada pilihan penafsiran hakim. Selama hakim tetap menggunakan tafsir struktural yang sempit, gugatan terhadap pejabat non-eksekutif akan cenderung tidak diterima, meskipun substansi keputusan tersebut melanggar hukum atau merugikan hak warga negara. Sebaliknya, jika hakim mengadopsi penafsiran fungsional sesuai Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan perkembangan hukum administrasi modern, maka keputusan pejabat non-eksekutif yang bersifat administratif dapat diuji melalui PTUN. Perubahan pendekatan ini sejalan dengan perkembangan doktrin dan memperkuat karakter negara hukum melalui peningkatan akuntabilitas serta perlindungan hak warga negara. Karena itu, penyelesaian dilema ini sangat bergantung pada keberanian peradilan untuk meninggalkan pendekatan formalistik dan beralih ke pemahaman yang lebih fungsional terhadap tindakan pemerintahan. Tanpa perubahan tersebut, kontrol terhadap tindakan administratif pejabat non-eksekutif akan tetap lemah dan menghambat peran PTUN sebagai penjaga legalitas tindakan pemerintah.

Model Sinkronisasi Tafsir dan Rekomendasi Yuridis

Model tafsir progresif-ekspansif merupakan cara pandang hakim untuk tidak terikat pada rumusan undang-undang yang sudah ketinggalan zaman, melainkan menyesuaikannya dengan perkembangan hukum dan kebutuhan perlindungan masyarakat yang lebih luas. Secara tradisional, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (UU PTUN) membatasi subjek Tergugat yaitu Pejabat TUN hanya pada organ di lingkungan eksekutif (pemerintah pusat dan daerah), pembatasan ini kaku. Namun, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) mengubah fondasi hukum administrasi secara menyeluruh. Dalam hal ini UUAP menegaskan bahwa setiap Pejabat Pemerintah termasuk di DPR atau Mahkamah Agung, yang mengeluarkan keputusan bersifat administrasi harus bertanggung jawab.

Meskipun UU No. 51 Tahun 2009 bersifat *lex specialis* terhadap hukum acara, dan UU No. 30 Tahun 2014 adalah *lex posterior* yang mengatur materiil administrasi pemerintahan, konflik ini harus diselesaikan dengan mengedepankan prinsip efektivitas perlindungan hukum. UU No. 30 Tahun 2014 secara jelas memperluas subjek administrasi negara, sehingga secara sistematis, UU No. 51 Tahun

2009 harus diadaptasi. Tafsir progresif melihat UUAP sebagai penyempurna dan pemandu tafsir terhadap batasan subjek yang sudah usang di UU PTUN. Sesuai dengan prinsip *Ius Curia Novit*, hakim PTUN memiliki kewajiban untuk mencari dan menerapkan hukum baru. Dengan berlakunya UU No. 30 Tahun 2014 hakim tidak boleh menolak gugatan terhadap Badan atau Pejabat Non-Eksekutif hanya berdasarkan tafsir sempit Pasal 1 angka 10, melainkan harus menggunakan tafsir yang sudah diperbarui oleh UUAP.

Oleh karena itu, jika hakim PTUN tetap bersikeras menggunakan tafsir sempit dari UU PTUN, maka dapat dikatakan bahwa hakim melanggar tujuan hukum yaitu mengabaikan tujuan UUAP untuk menciptakan pemerintah yang akuntabel di semua lini. Hal itu juga menimbulkan adanya *judicial gap*, keputusan administratif yang salah dari Sekretaris Jenderal DPR tidak dapat diperiksa di PTUN, sehingga masyarakat kehilangan haknya untuk menggugat. Model tafsir progresif ini datang sebagai solusi dengan menyatakan bahwa UUAP harus menjadi “kacamata baru” bagi hakim dalam UU PTUN.

Tafsir progresif tidak meminta untuk merevisi undang-undang, melainkan meminta hakim untuk merumuskan ulang pengertian Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 saat memeriksa syarat formal.

Tabel 2 Tafsir Progresif

Unsur yang Ditafsirkan	Penafsiran Tradisional (Sempit)	Penafsiran Progresif (Pro-Rakyat)
“Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”	Harus berstatus struktural di bawah Presiden (Eksekutif).	Ditafsirkan secara fungsional, yaitu siapa pun yang menjalankan fungsi administrasi pemerintahan, terlepas dari struktur (Eksekutif, Legislatif, Yudikatif).
Fokus Hakim	Status lembaga: Apakah lembaga ini adalah Kementerian atau Dinas?	Sifat Keputusan: Apakah keputusan ini adalah Keputusan Administrasi Pemerintah (sesuai UUAP)?

Dalam kasus gugatan terhadap Sekretaris Jenderal DPR RI mengenai pemberhentian pegawai, hakim harus menggunakan tafsir progresif. Hakim mengakui bahwa DPR adalah lembaga legislatif. Namun, mengeluarkan surat pemberhentian pegawai adalah tindakan administrasi kepegawaian yang bukan merupakan fungsi legislatif. Oleh karena itu, Sekretaris Jenderal DPR dalam kapasitas ini adalah Pejabat Pemerintahan yang keputusannya wajib untuk dipertanggungjawabkan di PTUN. Ini merupakan bentuk sinkronisasi hukum yang mengacu pada tuntutan pertanggungjawaban publik sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UUAP).

Model ini didukung oleh ajaran Hukum Progresif yang dicetuskan oleh Prof. Satjipto Rahardjo, di mana hukum dibuat untuk manusia, bukan sebaliknya. Tujuan hukum yaitu keadilan dan perlindungan harus diutamakan di atas formalitas undang-undang yang sudah ketinggalan zaman. Untuk menjamin bahwa semua hakim PTUN menerapkan tafsir ini secara seragam dan menghindari putusan yang berbeda-beda sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, langkah paling efektif adalah melalui intervensi kelembagaan. Dalam hal ini Mahkamah Agung (MA) memiliki peran krusial dan strategis untuk mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA). PERMA tersebut secara tegas menetapkan bahwa definisi “Pejabat Tata Usaha Negara” dalam UU PTUN wajib ditafsirkan secara luas, selaras dengan definisi “Pejabat Pemerintahan” dalam UU Administrasi Pemerintahan. Dengan adanya pedoman tunggal dari MA ini, PTUN dapat secara seragam menjalankan fungsinya sebagai pengawas seluruh keputusan administrasi negara yang akuntabel, tanpa terhalang oleh batasan formalistik undang-undang yang sudah tidak relevan.

KESIMPULAN

Setelah UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) mulai berlaku, Hukum Tata Usaha Negara (TUN) di Indonesia mulai berubah. UUAP ini bukan hanya memperluas apa yang disebut keputusan dan tindakan administrasi dari yang dulu hanya penetapan tertulis, sekarang juga termasuk tindakan nyata atau keputusan fiktif, baik yang positif maupun negatif.

Lebih dari itu, siapa saja yang bisa mengeluarkan tindakan ini juga berubah; bukan lagi hanya organ eksekutif, tetapi juga pejabat atau badan di legislatif, yudikatif, bahkan lembaga independen yang mempunyai tugas administrasi pemerintahan. Hal ini seperti pergeseran besar dari cara pandang struktural lama ke yang lebih fungsional-substansial, di mana tanggung jawab publik lebih dilihat dari sisi tindakan, bukan hanya dari posisi lembaga yang membuat keputusan. Tetapi, perluasan ini menimbulkan ketegangan-ketegangan normatif dengan UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang masih menggunakan pendekatan struktural-klasik, yang secara langsung atau tidak langsung membatasi Pejabat TUN sebagai tergugat hanya di organ eksekutif. Akibatnya, pejabat non-eksekutif seperti Sekretaris Jenderal DPR atau komisi negara sulit digugat di PTUN, dan ini menimbulkan celah hukum. Banyak gugatan ke organ non-eksekutif ditolak hakim karena dianggap tidak memenuhi syarat formal, yang membuktikan bahwa pemahaman fungsional-substansial belum benar-benar masuk ke praktik pengadilan. Untuk mengatasi masalah ini dan sebagai bentuk perlindungan hukum untuk masyarakat agar lebih kuat, maka perlu ada penyelarasan bagaimana cara memahami kedua undang-undang tersebut. Ide utamanya adalah memakai tafsir progresif-ekspansif oleh hakim PTUN. Tafsir progresif ini mendorong hakim agar tidak terjebak di rumusan sempit UU PTUN yang sudah ketinggalan zaman, tetapi memakai UUAP sebagai pandangan baru untuk melihat subjek tergugat dari sisi fungsionalnya. Jadi, setiap pejabat yang sedang menjalankan fungsi administrasi pemerintahan, apapun statusnya baik eksekutif, legislatif, atau yudikatif harus dapat dipertanggungjawabkan di PTUN apabila tindakannya termasuk unsur keputusan administrasi. Hal ini selaras dengan ajaran Hukum Progresif yang lebih memprioritaskan keadilan dan hak warga daripada aturan formal yang kaku. Agar penerapan ini bisa dilakukan dengan seragam di pengadilan, maka Mahkamah Agung (MA) perlu turun tangan dengan mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) yang jelas-jelas mewajibkan penafsiran luas "Pejabat Tata Usaha Negara" di UU PTUN, agar selaras dengan "Pejabat Pemerintahan" di UUAP. Langkah ini penting untuk menghindari ketidakpastian hukum, menguatkan pertanggungjawaban semua tindakan negara, dan memastikan PTUN tetap menjadi penjaga legalitas di tengah sistem pemerintahan yang semakin rumit dan kompleks.

Berdasarkan pembahasan diatas, diperlukan upaya harmonisasi antara Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, khususnya terkait perluasan makna subjek tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara. Revisi terhadap ketentuan dalam UU PTUN menjadi penting agar tidak lagi membatasi pejabat non-eksekutif dari pertanggungjawaban hukum atas tindakan administratif yang mereka lakukan. Selain itu, Mahkamah Agung diharapkan dapat mengeluarkan pedoman melalui Peraturan Mahkamah Agung guna memberikan keseragaman tafsir bagi hakim PTUN dalam menerapkan pendekatan fungsional terhadap konsep pejabat pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abrianto, B. O., Nugraha, X., & Grady, N. (2018). Perkembangan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah Pasca-Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Development Of Lawsuit For Law Violation By The Government Of The Post Law Number 30 Of 2014. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(4), 14-28.
- Ansori, L. (2017). Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif. *Jurnal Yuridis*, 4(2), 148-163.
- Arif, M. F. (2023). Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. *Siyasab: Jurnal Hukum Tata Negara*, 6(Ii).
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pt Rajagrafindo Persada, 2011. Hal.15
- Aulia, M. Z. (2018). Hukum Progresif Dari Satjipto Rahardjo: Riwayat, Urgensi, Dan Relevansi. Undang: *Jurnal Hukum*, 1(1), 159-185.
- Dola, R. (2018). Pengaturan Terhadap Hakikat Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Doctoral Dissertation, Universitas Andalas).

- Ermawati, S. W. (2024). Authority Or Competence Of The State Administrative Court (Ptun) On Dispute Subjects In Indonesia. *Justices: Journal Of Law*, 3(1), 47-57.
- Indroharto. (1993). *Usaba Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Isnawati, I. (2024). Evaluasi Implementasi Dan Rekonseptualisasi Uu Administrasi Pemerintahan No. 30 Tahun 2014 Dalam Era Modern. *Proceeding Apbhn-Han*, 2(1), 477-500.
- Nuswardani, N. (2024). Rekonseptualisasi Tindakan Pemerintah Yang Dapat Digugat Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dan Sinkronisasi Dengan Hukum Acaranya. *Proceeding Apbhn-Han*, 2(1), 209-242.
- Ridwan, H. R., Heryansyah, D., & Pratiwi, D. K. (2018). Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 25(2), 339-358.
- Riza, D. (2019). Hakikat Ktun Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Vs Undang-Undang Admnistrasi Pemerintahan. *Soumatara Law Review*, 2(2), 207-220.
- Sari, K. C. P., & Adlhiyati, Z. (2020). "Perluasan Objek Pengadilan Tata Usaha Negara Melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Versteke*, 8.
- Sirait, T. M., & Hatta, I. B. S. (2025). Analisis Putusan Ptun No. 403/G/2024/Ptun. Jkt: Diskrepansi Antara Legalitas Formal Dan Keadilan Substantif. *Collegium Studiosum Journal*, 8(1), 83-89.
- Somantri, D. (2021). Challenges In Execution Of Court Decision To Strengthen The Administrative Court Charisma. *Jurnal Hukum Peratun*, 4(2), 123-140.
- Suprpto, S. A. (2018). "Penafsiran Progresif Terhadap Perluasan Subjek Dan Objek Sengketa Tata Usaha Negara Pasca Uu Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, 48(4), 567-584.
- Syafril, R., Efrina, R., Putri, V. A., & Chrisdiana, Y. (2023). Analisis Wewenang Pemerintah Dalam Kuasa Diskresi Administrasi. *Jess (Journal Of Education On Social Science)*, 7(2), 219-228.
- Tagung, M. F., Afrizal, M., & Zaman, N. (2025). Analisis Praktik Penetapan Objek Sengketa Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Proses Penyelesaian Perkara. *Jurnal Media Akademik (Jma)*, 3(11).
- Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Wibowo, A. (2023). Dampak Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintah. *Al-Sulthaniyah*, 12(2), 74-84.