

Implikasi *Procedural Time-Limits* atas Gugatan Keputusan Administrasi Negara (Studi Banding: Indonesia, Australia, Kanada)

Moch Chafid * dan Anna Erliyana **

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Guru Besar Tetap Hukum Administrasi Negara Universitas Indonesia
moch.chafid.s2htnui@gmail.com; annaerliyana@gmail.com

Abstract

The purpose of this study is to analyze the impact of the procedural time limit on state administrative decisions set out in the Administrative Law in Indonesia, Australia and Canada. The research method used by the writer is descriptive-comparative analysis. That is to conduct a comparative analysis of the impact of the procedural time limit on state administrative decisions in Indonesia, Australia and Canada based on the specified procedural time limit parameters. The results showed that the limit of ninety days after the announcement or receipt of a state administrative decision in Article 55 of Law Number 5 Year 1986 concerning State Administrative Courts has implications for the loss of the right of judicial review, the bias in the substance of the lawsuit, flexibility in judicial procedures, and weakened supervision of administrative decisions of state officials in Indonesia. In contrast to the procedural time limit provisions in commonwealth countries such as Australia and Canada, where the constitution features an extension of the procedural time limit and the discretion given to federal court judges to reject or accept claims, extending the lawsuit deadline, even though the deadline has expired.

Keywords: *Implication; Procedural Time Limit; State Administrative Decree*

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah melakukan analisis dampak terhadap ketentuan batas jangka waktu pengajuan gugatan (*procedural time limit*) atas keputusan administrasi negara yang diatur dalam Undang-Undang Administrasi di Indonesia, Australia dan Kanada. Metode penelitian yang digunakan penulis adalah *deskriptif-comparative analisis*, yaitu melakukan analisa perbandingan dampak batasan jangka waktu prosedur gugatan keputusan administrasi negara di Indonesia, Australia dan Kanada berdasar parameter *procedural time limit* yang ditentukan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa batasan sembilan puluh hari semenjak diumumkan atau diterimanya keputusan administrasi negara di Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, berimplikasi hilangnya hak *judicial review*, biasanya substansi gugatan, fleksibilitas prosedur acara peradilan, serta melemahnya pengawasan terhadap keputusan administrasi pejabat negara di Indonesia. Berbeda dengan ketentuan *procedural time limit* di negara-negara *commonwealth* seperti Australia dan Kanada, konstitusinya memberikan fitur perluasan makna *procedural time limit* dan diskresi yang diberikan kepada hakim pengadilan federal untuk menolak atau menerima gugatan, memperpanjang batas waktu gugatan, meski batas waktunya sudah berakhir.

Kata kunci: Implikasi; Batasan Waktu Prosedural; Keputusan Administrasi Negara

A. Pendahuluan

Ketentuan tentang batasan jangka waktu sembilan puluh hari untuk mengajukan gugatan atas keputusan administrasi negara berimplikasi hilangnya hak *judicial review*, biasanya substansi gugatan, serta melemahnya pengawasan terhadap keputusan administrasi pejabat negara. Tidak seharusnya ketentuan *procedural time limit* gugatan, menghambat hak masyarakat dalam mendapatkan keadilan prosedur terhadap keputusan administrasi negara yang merugikan masyarakat.

Procedural time limit adalah ketentuan batas jangka waktu yang diberikan Undang-Undang atau Pengadilan dalam melakukan peninjauan kembali atau *judicial review* terhadap keputusan administrasi negara yang dibuat oleh pejabat eksekutif.¹ Batasan *procedural time limit*, seharusnya memisahkan faktor formalitas yang bersifat esensial dan non-esensial. Seringkali, gugatan keputusan administrasi negara akan ditolak oleh pengadilan karena sudah melewati batas jangka waktu pengajuan gugatan. Namun, gugatan tersebut tidak otomatis substansi gugatan menjadi bersifat ilegal. Filosofis dasarnya adalah membatalkan suatu gugatan administrasi, hanya dikarenakan habis jangka waktu pengajuan gugatan, akan mendorong formalisme berlebihan di pengadilan dan menghambat hak individu yang dirugikan dalam melakukan tindakan peninjauan kembali atas keputusan administrasi negara. Pasal 230 ayat (2) *Community Law* menyatakan bahwa pelanggaran persyaratan prosedural yang esensial merupakan dasar pembatalan tindakan peninjauan kembali keputusan administrasi negara. Undang-Undang telah mencoba untuk melakukan kompromi antara *procedural time limit* dengan efisiensi administrasi.²

Ketentuan *procedural time limit* peradilan administrasi negara di Indonesia diatur Pasal 55 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan 'gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara'.³ Ketentuan yang bersifat tunggal dan baku tersebut telah diterapkan semenjak masa orde baru hingga sekarang di era reformasi. Pada masa orde baru pasal itu

¹ Joe McIntyre, dan Lorne Neudorf. "Judicial review reform: avoiding effective review through procedural means?" *Oxford University Commonwealth Law Journal* 16.1 (2016), hlm. 74.

² Rainer Grote. "Procedural Deficiencies in Administrative Law: A Comparative Analysis." *South African Journal on Human Rights* 18.4 (2002), hlm. 487.

³ Indonesia, Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344, Pasal. 55.

menjadi instrumen bagi pemerintahan Presiden Soeharto untuk mengontrol upaya banding administrasi masyarakat Indonesia atas keputusan tata usaha negara yang merugikan masyarakat.⁴ Batasan jangka waktu prosedural, juga digunakan untuk memberi cukup waktu bagi para hakim administrasi negara melakukan konsultasi kepada penguasa orde baru, sehingga keputusan peradilan tata usaha negara akan cenderung menguntungkan pemerintah.⁵

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN Tahun 1986) Pasal 55 merupakan alas hukum bagi upaya reduksi *judicial review* masyarakat. Namun, secara statistik, peradilan administrasi negara hanya menangani sedikit kasus dibandingkan total beban kasus peradilan negeri di Indonesia. Kasus yang ditangani tahun 2006 sebanyak 840 kasus, tahun 1995 sebanyak 627 kasus, dan 330 kasus yang tangani pada tahun 1991.⁶ Ketentuan *procedural time limit* di negara-negara *commonwealth* seperti Australia dan Kanada bisa menjadi perbandingan terhadap ketentuan *procedural time limit* yang diatur dalam Undang-Undang Tata Usaha Negara di Indonesia. Kedua negara tersebut berhasil mengkompromikan antara akuntabilitas keputusan administrasi negara dengan kekauan *procedural time limit* yang diatur dalam Undang-Undang administrasi negara mereka. Keberhasilan itu tentu akan bisa menjadi pembanding bagi pengembangan ketentuan jangka waktu prosedur pengajuan gugatan putusan administrasi di Indonesia.

Ada tiga argumentasi mengapa melakukan studi perbandingan tentang implikasi *procedural time limit* terhadap keputusan administrasi negara. **Pertama**, perbandingan secara langsung tentang batasan jangka waktu prosedural antar yurisdiksi, akan bisa menetapkan definisi yang jelas tentang batasan waktu prosedural dan kepastian yang lebih besar dibanding ketentuan batasan waktu prosedural lainnya. **Kedua**, batas waktu prosedural secara tajam akan membatasi pengawasan peradilan, ketika batas waktu pengajuan gugatan sudah berakhir. Akibatnya, hal tersebut akan membatasi hak individu yang dirugikan dalam melakukan banding atas keputusan administrasi negara. Setelah batas waktu berakhir, segala keputusan administrasi negara menjadi legal dan tanpa pengawasan. Keputusan itu sah

⁴ D. Bouchier, "Magic Memos, Collusion and Judges with Attitude: Notes on the politics of law in contemporary Indonesia," dalam *Law, Capitalism and Power in Asia*, ed., K. Jayasuriya, (New York: Routledge, 1999), hlm. 238.

⁵ Tom Ginsburg dan Albert HY Chen, eds., *Administrative law and governance in Asia: comparative perspectives* (New York: Routledge, 2008), hlm. 329-330.

⁶ Adriaan Bedner, "Administrative courts in Indonesia: a socio-legal study," *Martinus Nijhoff Publishers* Vol. 6, (2001), hlm. 198.

secara hukum yang berlaku, meski ada bahaya laten ilegalitas keputusan administrasi negara. **Ketiga**, batas waktu prosedural memberikan kemudahan pada konflik kepentingan yang muncul ketika tujuan ketentuan prosedural bertentangan dengan hak-hak individu secara substantif.⁷

Dengan demikian, fokus penelitian ini ingin menjawab dua rumusan masalah. **Pertama**, bagaimanakah perbandingan ketentuan *procedural time limit* di Indonesia, Australia dan Kanada menurut Undang-Undang Administrasi negaranya? **Kedua**, bagaimanakah implikasi *procedural time limit* terhadap gugatan keputusan administrasi negara di Indonesia, Australia dan Kanada? Implikasi tersebut akan ditinjau dalam empat segi, yaitu (1) kemungkinan hilangnya hak *judicial review* masyarakat; (2) biasanya substansi gugatan; (3) fleksibilitas prosedur acara peradilan; dan (4) melemahnya pengawasan terhadap keputusan administrasi pejabat negara.

B. Pembahasan

1. Ketentuan *Procedural Time Limit* di Indonesia

Perhitungan jangka waktu pengajuan gugatan ke PTUN diatur secara khusus dalam Pasal 55 UU PTUN Tahun 1986 yang menyatakan bahwa: “*Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkan Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.*”⁸ Adapun sembilan puluh hari tersebut dihitung berdasarkan perhitungan hari kalender dan bukan hari kerja.⁹

Dalam UU No. 30 Tahun 2014 memberikan variabel baru dalam menghitung jangka waktu pengajuan gugatan ke PTUN yaitu terhadap keputusan administrasi negara yang bersifat “fiktif positif” di mana tindakan diam dari pemerintah yang telah menerima permohonan yang lengkap dianggap sebagai bentuk pengabulan atas permohonan tersebut.¹⁰ Hal ini ditegaskan dalam Pasal 53 ayat (2) dan (3) dari UU No. 30 Tahun 2014. Dengan dikeluarkannya keputusan administrasi negara yang bersifat “fiktif positif”, pemohon dapat mengajukan permohonan ke PTUN untuk mendapatkan

⁷ Joe McIntyre, dan Lorne Neudorf, *Ibid*, hlm. 74.

⁸ Renius Albert Marvin, dan Anna Erliyana. Polemik Jangka Waktu Pengajuan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49 No. 4 (2019), hlm. 945.

⁹ Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm. 219.

¹⁰ Renius Albert Marvin, dan Anna Erliyana, *Ibid.*, hlm. 948.

putusan penerimaan permohonan yang telah didaparkannya secara “fiktif positif”. Jangka waktu untuk mengajukan permohonan ini ke PTUN adalah 90 (sembilan puluh) hari sejak berakhirnya batas waktu 10 (sepuluh) hari kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (3) dari UU No. 30 Tahun 2014.

2. Ketentuan *Procedural Time Limit* di Australia

Batasan waktu prosedural di Australia untuk melakukan gugatan keputusan administrasi negara dibuat sangat singkat.¹¹ Enam bulan sebagai batasan waktu prosedural yang seharusnya berlaku di seluruh Australia, tapi tidak semua wilayah menerapkannya. Kebanyakan batas waktu pengajuan gugatan administrasi negara adalah 28 hari. Ketentuan batasan ini biasanya ditentukan oleh Peraturan Peradilan yang berlaku di wilayah tersebut atau yurisdiksi hukum di wilayah tersebut. Selain itu, batas waktu penundaan dalam memulai persidangan juga ditetapkan. Bahkan, di mana permohonan diajukan sebelum berakhirnya batas waktu prosedural yang ditentukan, ketentuan batasan tetap dapat menjadi dasar untuk menolak pembebasan atas gugatan tersebut.¹²

Dalam yurisdiksi yang mengadopsi konsep aktifitas *judicial review* di Australia misalnya Tasmania, Queensland dan Victoria, batasan waktu 28 hari menjadi sangat relevan diterapkan.¹³ Jangka waktu berlaku mulai dari hari yang ditentukan oleh peradilan administrasi biasanya bervariasi tergantung pada faktor-faktor seperti alasan tertulis yang diberikan oleh pemohon. Untuk yurisdiksi yang mengandalkan kesatuan dengan ketentuan di pengadilan tinggi dalam melakukan *judicial review*, batas waktu

¹¹ Wait, Michael. "Pursuing declaratory relief to evade time limits applicable to judicial review: the emergence of an Australian alternative to the rule of procedural exclusivity." *Australian Institute of Administrative Law, AIAL Forum*. No. 64. 2010. Hlm. 10.

¹² Persyaratan tambahan ini misalnya dituangkan dalam Undang-Undang Australia Selatan yang menyatakan “Tindakan untuk *judicial review* harus dimulai secepat mungkin setelah tanggal ketika dasar peninjauan kembali sudah muncul dan dalam hal apapun, dalam waktu enam bulan” ditegaskan ulang dalam Peraturan Mahkamah Agung Australia Tahun 2006 (SA) Pasal 200 ayat (2).

¹³ Wilayah-wilayah Australia yang menerapkan batasan waktu 28 hari dalam gugatan administrasi negara biasanya mengadopsi dari Undang-Undang *Commonwealth* Australian tentang *judicial review* Keputusan Administratif tahun 1977.

yang digunakan biasanya adalah aturan dalam pengadilan tinggi.¹⁴ Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dalam tabel 1 di bawah ini.¹⁵

Tabel 1. Batasan Jangka Waktu Prosedural Gugatan Keputusan Administrasi Negara di Australia

Yurisdiksi	Prosedural Time Limit	Sumber Hukum	Subyek Pembuat
Commonwealth Australia	Permohonan untuk <i>judicial review</i> harus dibuat dalam waktu 28 hari.	UU Administrasi Tahun 1977 (Cth) tentang <i>Judicial review</i> Pasal 11 ayat (3)	Parlemen melalui legislasi primer
	Pendaftaran gugatan harus dilakukan dalam waktu 6 bulan sejak keputusan administrasi dibuat, dan keputusan penolakan atas pengajuan gugatan harus dibuat dalam 2 bulan setelah pendaftaran gugatan.	Peraturan Pengadilan Tinggi Nomor 25.06.01, 25.07.02	Hakim Peradilan Tinggi

Sumber data: Joe McIntyre, dan Lorne Neudorf. "Judicial review reform: avoiding effective review through procedural means?" *Oxford University Commonwealth Law Journal* 16.1 (2016), hlm. 79-80.

Di semua yurisdiksi Australia, kecuali Australia Selatan, pengadilan secara tegas diberikan kewenangan untuk memperpanjang batasan waktu prosedur pengajuan peninjauan kembali atas keputusan administrasi negara. Dalam banyak kasus, kewenangan yang sifatnya diskresi tersebut tidak diberikan panduan tentang faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dalam menjalankan kewenangan diskresi tersebut. Beberapa kota seperti Victoria, Wilayah Northttern membatasi perpanjangan waktu untuk kasus khusus.¹⁶ Dengan pengecualian New South Wales, ketentuan tentang panduan minimal kapan kewenangan diskresi harus dilaksanakan banyak diterapkan. Meski banyak argumentasi yang di ajukan tentang mengapa pendaftaran gugatan keputusan administrasi tidak diajukan tepat waktu. Tidak setiap penjelasan memberikan alasan yang bisa diterima untuk memberikan perpanjangan waktu.¹⁷

¹⁴ Perlu di catat, mahkamah Agung Australia mempertahankan kewenangan terbatas atas hak prerogatif memberikan bantuan diluar aturan hukum misalnya Undang-Undang Administrasi negara (*judicial review*) Tahun 1989, Pasal 10 ayat (3). Untuk penerapan semacam itu, batas waktu yang relevan digunakan adalah 60 hari setelah keputusan administrasi dikeluarkan (lihat prosedur peradilan Australia tahun 2006 Pasal 3557 ayat (2)).

¹⁵ Joe McIntyre, dan Lorne Neudorf, *Ibid.*, hlm. 79-80.

¹⁶ Australia, Keputusan Mahkamah Agung (Prosedur Perdata Umum) Tahun 2005 (Vic) Nomor 56.02 (3), Peraturan Prosedur Pengadilan Australia Tahun 2006 (ACT) Pasal 3557 ayat (4), Peraturan Mahkamah Agung (NT) Nomor 56.03

¹⁷ Enid Campbell dan Matthew Groves, Time Limitations on Applications for Judicial Review, *Federal Law Review* Vol. 32 No. 1, (2004), hlm. 42.

Meski begitu, jelas bahwa keputusan sehubungan dengan keputusan perpanjangan waktu prosedur gugatan keputusan administrasi melibatkan elemen diskresioner yang cukup.¹⁸ Ada beberapa bukti yang bisa mengindikasikan diberikan perpanjangan waktu prosedur gugatan. Misalnya, Campbell dan Groves mencatat bahwa dari 50 kasus di Pengadilan Federal yang dilaporkan, perpanjangan waktu diberikan sedikit di atas 50% dari kasus yang ada.¹⁹

3. Ketentuan Batasan Waktu Prosedural di Kanada

Ketentuan batasan waktu prosedural gugatan keputusan administrasi negara di Kanada tidak mengadopsi pendekatan yang seragam. Di seluruh Kanada, batasan waktu prosedural berkisar dari 25 hari setelah keputusan disampaikan kepada pemohon. Tidak ada batas waktu prosedural yang berlaku umum di British Columbia, Manitoba, Ontario dan Saskatchewan. Dari wilayah di Kanada yang menetapkan batas umum prosedural gugatan dengan jumlah hari yang tetap, rata-rata batas waktunya adalah 71 hari. Di empat wilayah yurisdiksi, batas waktu prosedural ditetapkan oleh lembaga legislatif Federal seperti di wilayah British Columbia, Prince Edward Island dan Quebec, dan dua wilayah yaitu Nova Scotia dan Saskatchewan. Di Alberta dan New Brunswick, pihak eksekutif menetapkan batas waktu prosedural melalui peraturan wilayah, meski komite kehakiman dapat membuat rekomendasi. Sementara di Newfoundland dan Labrador, komite kehakiman menetapkan batas waktu prosedural.²⁰

Semua yurisdiksi Kanada memberlakukan batas waktu prosedural secara umum, kecuali Alberta, di mana hakim memegang kekuasaan untuk memperpanjang waktu pengajuan gugatan keputusan administrasi negara. Padahal, pengadilan Alberta secara tegas melarang untuk memperpanjang batas waktu prosedural *judicial review*. Di British Columbia, jika keputusan diatur oleh Pasal 57 dari Undang-Undang Pengadilan Administratif, pengadilan memiliki kekuasaan terbatas memperpanjang batas waktu prosedural menurut Undang-Undang. Dalam memutuskan apakah akan diperpanjang

¹⁸ Roger Douglas dan Michael Head, *Douglas and Jones's Administrative Law* (Federation Press 2014), hlm. 741.

¹⁹ Enid Campbell and Matthew Groves, *Ibid.*, hlm. 33.

²⁰ Perlu dicatat bahwa selain batas waktu umum ini, undang-undang terkadang menetapkan waktu batas untuk pengadilan administratif tertentu: Misalnya, berdasarkan pasal 22 Peraturan Pemerintah Daerah British Columbia Bylaw Notice Enforcement (SBC) Tahun 2003, menyatakan "*tindakan untuk peninjauan kembali sehubungan dengan suatu keputusan dari seorang hakim harus dibawa dalam waktu 30 hari setelah keputusan dibuat.*"

waktunya, pengadilan harus memastikan bahwa keadilan dilakukan di antara para pihak.²¹ Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dalam tabel 2. di bawah ini.

Tabel 2. Batasan Jangka Waktu Prosedural Atas Gugatan Administrasi Negara di Kanada

Yurisdiksi	<i>Procedural Time Limit</i>	Sumber Hukum	Subyek Pembuat
Federal	30 hari sejak keputusan dikomunikasikan kepada pihak yang terkena dampak langsung olehnya.	Undang-Undang Pengadilan Federal Nomor 18 Pasal 1 ayat (2)	Parlemen melalui legislasi primer.

Sumber data: Joe McIntyre, dan Lorne Neudorf. "Judicial review reform: avoiding effective review through procedural means?" *Oxford University Commonwealth Law Journal* 16.1 (2016), hlm. 87.

Pengadilan Kanada tidak pernah mengalami kesulitan seperti yang dialami oleh Australia untuk memberikan ruang *judicial review* atas keputusan administrasi negara. hal ini karena secara konstitusional fitur tersebut dilindungi dan menjadi instrumen untuk menutupi kelemahan pembatasan kewenangan parlemen di Kanada. Misalnya, di tahun 1981, Mahkamah Agung memutuskan dalam kasus *Crevier versus Jaksa Agung Quebec*,²² bahwa *judicial review* atas masalah yurisdiksi dilindungi secara konstitusional. Dalam kasus tersebut, Mahkamah Agung Menyatakan bahwa klausul pembentukan hukum privat yang dimaksudkan untuk pengecualian pengawasan yurisdiksi dari pengadilan tinggi atas pengadilan wilayah secara konstitusional tidak valid dan tidak memiliki efek buruk terhadap kekuasaan pengadilan atas *judicial review*.²³

Dalam memutuskan kasus tersebut, Mahkamah Agung mengandalkan putusannya pada tahun 1953 bahwa setiap pembatasan pada kontrol kekuasaan dan pengawasan pengadilan yang lebih tinggi harus tidak berlaku ketika itu adalah gugatan tentang pencegahan pelaksanaan keputusan, perintah pengadilan atau hukuman yang diberikan tidak dalam yurisdiksi.²⁴ Serupa dengan itu, dalam kasus *UES tahun 1998*, antara *Lokal 298 versus Bibeault*, Mahkamah Agung Kanada dengan suara bulat mengamati bahwa

²¹ Arsem Singh Grewal *versus* Menteri Tenaga Kerja dan Imigrasi, Pengadilan Federal Kanada, Pengadilan Banding, 2 FC 263, (1985), hlm, 14.

²² Kanada, Putusan Mahkamah Agung (SCC) Nomor 2 SCR 220, Tahun 1981 dalam kasus *Crevier versus Attorney General of Quebec*.

²³ Kanada, Putusan Mahkamah Agung (SCC) Nomor 2 SCR 220, Tahun 1981, *Ibid.*, hlm. 235.

²⁴ Kanada, Putusan Mahkamah Agung (SCC) Nomor. 2 SCR 140 Tahun 1953, dalam kasus *L'Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal versus Labour Relations Board of Quebec*, hlm. 155.

peran pengadilan yang lebih tinggi dalam menjaga supremasi hukum sangat penting sehingga diberikan perlindungan konstitusional.²⁵ Dalam kasus *New Brunswick (Board of Management) versus Dunsmuir* tahun 2008, hakim agung Bastarache dan LeBel mengamati bahwa *judicial review* secara konstitusional dilindungi karena terkait erat dengan menjaga supremasi hukum.²⁶

4. Perbandingan *Procedural Time Limit* di Indonesia, Australia dan Kanada

Menurut Joe McIntyre, dan Lorne Neudorf, ada lima aspek yang dibandingkan dalam batasan waktu prosedural di Indonesia, Australia dan Kanada, yaitu, (1) batasan jangka waktu prosedural yang diberlakukan oleh Undang-Undang atau Pengadilan atas upaya banding keputusan administrasi negara. (2) ada tidaknya perluasan makna *procedural time limit* dengan diskresi memperpanjang batas waktu pengajuan gugatan yang diberikan konstitusi negara tersebut, (3) ada tidaknya kewenangan membatalkan keputusan administrasi negara yang bertentangan konstitusi, (4) prinsip kuratif dalam pengambilan keputusan di pengadilan, (5) tingkat keketatan pengawasan yudisial terhadap keputusan administratif negara. Kelima aspek itu akan dibandingkan di ketiga negara di atas.

Pertama, batas waktu prosedural yang berlaku umum di Australia adalah 28 hari, meski Undang-Undang *Commonwealth* Australia mengatur batasannya 60 hari.²⁷ Di Kanada, rata-rata batas waktu prosedural adalah 71 hari dengan menerapkan ketepatan durasi *procedural time limit*²⁸ di Australia Barat dan Selatan mengatur batas waktu yang lebih lama yaitu 6 bulan. Alberta, Kanada, adalah satu-satunya wilayah yang dengan batas waktu yang lebih lama yaitu 6 bulan.²⁹ Hal ini kontras dengan di Indonesia yang menerapkan sistem satu atap dalam peradilan administrasi negara, diatur dalam Pasal

²⁵ Kanada, Putusan Mahkamah Agung (SCC) Nomor. 2 SCR 1048 Tahun 1998 dalam kasus *UES, Local 298 versus Bibeault*, hlm. 127.

²⁶ Kanada, Putusan Mahkamah Agung (SCC) Nomor 9 Tahun 2008, dalam kasus *New Brunswick (Board of Management) versus Dunsmuir*, hlm. 27.

²⁷ Australia, Undang-Undang Putusan Administrasi Tahun 1977 (Cth) tentang *Judicial Review* Pasal 11 ayat (3)

²⁸ Joe McIntyre, dan Lorne Neudorf, *Ibid.*, hlm. 85-87.

²⁹ Kanada, Peraturan Pemerintah Daerah British Columbia (SBC) Tahun 2003 Tentang Pemberitahuan Penegakan Hukum, Pasal 22 menyatakan “*tindakan untuk peninjauan kembali sehubungan dengan suatu keputusan dari seorang hakim harus dibawa dalam waktu 30 hari setelah keputusan dibuat.*”

55 Undang-Undang PTUN Tahun 1986, ketentuan batasan waktu prosedural gugatan keputusan administrasi negara adalah 90 hari.³⁰

Kedua, di semua yurisdiksi Australia, kecuali Australia Selatan, pengadilan secara tegas diberikan kewenangan untuk memperpanjang batasan waktu prosedur pengajuan peninjauan kembali atas keputusan administrasi negara. Ada beberapa bukti yang bisa mengindikasikan diberikan perpanjangan waktu prosedur gugatan, misalnya, Campbell dan Groves mencatat bahwa dari 50 kasus di Pengadilan Federal yang dilaporkan, perpanjangan waktu diberikan sedikit diatas 50% dari kasus yang ada.³¹

Di Alberta, Kanada, hakim memegang kekuasaan untuk memperpanjang waktu pengajuan gugatan keputusan administrasi negara. Padahal, pengadilan Alberta secara tegas melarang untuk memperpanjang batas waktu *procedural judicial review*. Di British Columbia, menurut keputusan yang diatur oleh Pasal 57 dari Undang-Undang Pengadilan Administratif, pengadilan memiliki kekuasaan terbatas memperpanjang batas waktu prosedural menurut Undang-Undang. Dalam memutuskan apakah akan diperpanjang waktunya, pengadilan harus memastikan bahwa keadilan dilakukan di antara para pihak.³²

Di Indonesia, kewenangan diskresi untuk melakukan perpanjangan batas waktu gugatan di PTUN tidak diberikan oleh UU PTUN Tahun 1986 hingga 2014. Apalagi terkait hakim melakukan perluasan makna atas batasan waktu prosedural gugatan keputusan administrasi, jelas tidak diatur dalam Undang-Undang Administrasi di Indonesia. Ini tentu akan menyulitkan pemohon, karena waktu yang diberikan UU PTUN Tahun 1986 sangat terbatas, tidak sebanding dengan persiapan pemohon mengajukan berkas gugatan.

Ketiga, di Kanada, peradilan administrasi memiliki kekuatan yang dilindungi secara konstitusional untuk membatalkan keputusan administrasi negara baik dari pihak eksekutif dan legislatif yang bertentangan dengan supremasi hukum. Pengadilan Kanada mempertegas bahwa *judicial review* yang efektif adalah fitur penting yang dilindungi secara konstitusional dari negara hukum. Di Australia juga memperlihatkan

³⁰ Indonesia, Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344, Pasal. 55.

³¹ Australia, Keputusan Mahkamah Agung (Prosedur Perdata Umum) Tahun 2005 (Vic) Nomor 56.02 (3) dan Peraturan Prosedur Pengadilan Australia Tahun 2006 (ACT) Pasal 3557 ayat (4).

³² Kanada, Undang-Undang Pengadilan Administratif British Columbia Pasal 57.

pada masa sekarang perluasan perlindungan untuk individu yang melakukan peninjauan kembali atas keputusan administrasi negara. Hal ini sedang diterapkan di pengadilan federal di wilayah Australia. Kasus seperti Bodruddaza telah menunjukkan batasan waktu prosedural, terlalu membatasi akses ke pengawasan yudisial keputusan administrasi negara, dianggap tidak konstitusional.³³

Di Indonesia, UU No 5 Tahun 1986, UU No 9 Tahun 2004, UU No 51 Tahun 2009 masih belum mengadopsi sistem pembatalan atas keputusan administrasi negara pejabat publik yang bersifat memaksa dan mengikat. Secara praktik, putusan pengadilan administrasi, meski di putuskan membatalkan keputusan administrasi negara, seringkali diabaikan oleh pejabat pembuat keputusan atau kemudian dilakukan upaya banding dari pihak pemerintah yang digugat. Hal ini tentu menjadikan putusan pengadilan administrasi menjadi tidak bertaji secara hukum.

Keempat, dengan diadopsinya oleh Australia atas Pasal 6 Undang-Undang HAM tentang pemeriksaan yang adil oleh pengadilan yang independen dan tidak memihak dalam penentuan hak dan kewajiban sipil seseorang, *judicial review* dibolehkan untuk mengatasi kelemahan keputusan administrasi negara di negara Australia. *Judicial review* dipandang oleh Mahkamah Agung Kanada sebagai alat untuk mengontrol pelaksanaan kewenangan pemerintah dan memberikan pemulihan yang efektif kepada individu untuk menggugat tindakan negara yang sewenang-wenang.³⁴ Namun, sementara ketersediaan *judicial review* dilindungi secara konstitusional, pengadilan Kanada telah memutuskan bahwa aturan hukum tidak mensyaratkan hal itu semua. Keputusan badan administratif tunduk pada tinjauan yudisial yang bersifat mikro.

Di praktik peradilan di Indonesia tentang keputusan Mahkamah Agung, terkenal slogan “satu objek dua keputusan”.³⁵ Hal ini bisa dilihat dalam kasus sengketa tanah di pinggiran Pondok Indah Jakarta Selatan tahun 1961.³⁶ Adanya dua putusan dalam satu obyek perkara dalam kasus sengketa tanah di Pondok Indah mengindikasikan peradilan

³³ Australia, Putusan Peradilan Federal (HCA) Nomor. Tahun 14 Tahun 2007 dalam kasus Bodruddaza versus Menteri Urusan Imigrasi dan Multikultural, hlm. 28 dan 55.

³⁴ Lihat kasus *Immeubles Port Louis Ltée versus Lafontaine (Village)* tahun 1991 Putusan Mahkamah Agung Kanada Nomor 1 SCR 326 (SCC), hal. 80, di mana Mahkamah Agung Kanada menghubungkan kekuasaan peninjauan kembali ke konsepsi AV Dicey tentang negara hukum.

³⁵ T. Alwie, *et al.*, “Satu Obyek Dua Putusan” (One Object Two Decisions), *Gatra*, Vol.XIII, No.30, 7-13 Juni 2007.

³⁶ Tom Ginsburg dan Albert HY Chen, *eds.*, *Administrative law and governance in Asia: comparative perspectives* (New York: Routledge, 2008), hlm. 329.

di Indonesia mengalami banyak intervensi dalam mengambil keputusan, setidaknya dari dua pihak yang berperkara, sehingga peradilan di Indonesia cenderung tidak kuratif dan independen dalam menjaga supremasi hukum.

Kelima, Batasan waktu di Kanada dan Australia yang lebih singkat dibanding di Indonesia berakibat banyak kasus yang didaftarkan di pengadilan lebih cepat diputuskan. Kasus yang ditangani di Indonesia di tahun 2006 sebanyak 840 kasus, tahun 1995 sebanyak 627 kasus, dan 330 kasus yang tangani pada tahun 1991.³⁷ Yang terbaru, kinerja penyelesaian perkara pada kamar tata usaha negara Mahkamah Agung tahun 2018 sebanyak 4468 perkara, dan kinerja penyelesaian perkara kasasi tata usaha negara tahun 2018 sebanyak 672 perkara.³⁸ Sedikitnya kasus ini menunjukkan banyak kasus gugatan keputusan administrasi yang tidak diteruskan ke persidangan atau bahkan ditolak saat pengajuan gugatan. Dominasi sengketa tanah sangat mencolok yang diajukan di pengadilan, berikutnya kasus tenaga kerja, pajak, dan layanan sipil. Dari semua kasus, hanya 30-40 % yang ditangani oleh Mahkamah Agung berhubungan dengan sengketa tanah.³⁹ Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dalam tabel 3 di bawah ini.

Tabel 3. Perbandingan *Procedural Time Limit* di Indonesia, Australia dan Kanada

Aspek Pemanding	Indonesia	Australia	Kanada
Batasan Jangka Waktu Prosedural	90 hari dihitung sejak awal pendaftaran gugatan Pasal 55 UU PTUN Tahun 1986	60 hari di <i>commonwealth</i> Australia, 28 hari di sebagian wilayah Australia UU Keputusan Administrasi Tahun 1977 (Cth) tentang <i>Judicial review</i> Pasal 11 ayat (3)	Rata-rata 71 hari di seluruh Kanada, 30 hari di wilayah ibukota Kanada [UU Pengadilan Federal Nomor 18 Pasal 1 ayat (2)]
Adanya fitur perluasan <i>procedural time limit</i> dan diskresi	Tidak ada	Ada, UU Keputusan Administrasi Tahun 1977 Tentang <i>Judicial review</i> Pasal 11 huruf c	Ada, sebelum atau setelah berakhirnya waktu 30 hari [UU Pengadilan Federal Nomor 18 Pasal 1 ayat (2)] serta dengan batasan kualitatif yang ketat

³⁷ Adriaan Bedner, *Ibid.*, hlm. 198.

³⁸ Indonesia, Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2018, Era Baru Peradilan Modern Berbasis Teknologi Informasi, Tim Pokja Laporan Tahunan MARI, (2018), hal. 92-93. Lihat: https://mahkamahagung.go.id/files/20190219121709_FA_MA_20119-_interactive.pdf

³⁹ Tom Ginsburg dan Albert HY Chen, *eds, Ibid.*, hal. 311.

Kewenangan membatalkan keputusan administrasi negara	Ada, tapi sifatnya tidak mengikat dan memaksa kepada pejabat pembuat keputusan administrasi negara	Ada, di hakim pengadilan yang sifatnya mengikat dan memaksa	Ada, diperkuat oleh Keputusan Mahkamah Agung Kanada Tahun 999 Nomor 2 SCR 817 .
Prinsip kuratif dan independen atas putusan pengadilan	Tidak independen dan tidak kuratif	Kuratif dan independen	Kuratif dan independen
Tingkat ketetapan pengawasan yudisial	Sangat longgar	Ketat, dengan desentralisasi putusan di UU federal	Ketat, dengan desentralisasi putusan di hakim pengadilan federal

5. Implikasi *Procedural Time Limit* Terhadap Gugatan Keputusan Administrasi Negara di Indonesia, Australia dan Kanada.

Dalam menjelaskan implikasi *procedural time limit*, penulis mengelaborasi teori yang disampaikan oleh Rainer Grote. Menurut Rainer Grote, batasan waktu prosedural akan berimplikasi dalam empat hal. **Pertama**, hilangnya hak *judicial review* masyarakat. **Kedua**, biasanya substansi gugatan. Gugatan keputusan administrasi negara seringkali dibatasi oleh batas waktu prosedural oleh pengadilan administrasi negara. Akibatnya, terjadi penolakan pengajuan gugatan oleh pengadilan. Hal ini membuat bias gugatan dalam proses pengajuan gugatan. **Ketiga**, fleksibilitas prosedur acara peradilan. Ada konflik yang terus terjadi dalam hukum peradilan administrasi, yaitu kekakuan prosedur dan efisiensi peradilan. Seringkali efisiensi peradilan dikalahkan oleh kekakuan prosedur atau *hyper* formalitas prosedur. **Kelima**, melemahnya pengawasan peradilan terhadap keputusan administrasi pejabat negara.⁴⁰ Untuk lebih jelasnya analisis perbandingannya akan disampaikan di bawah ini.

a. Hilangnya hak *judicial review* masyarakat

Undang-Undang AJDR Australia memungkinkan peninjauan kembali keputusan administrasi negara atas individu yang dirugikan.⁴¹ Menurut Denning, orang yang dirugikan harus dilihat secara luas, tetapi tetap ada batasan.⁴² Kasus-kasus yang diputuskan berdasar UU AJDR Australia, tidak bisa dibaca secara sempit, dapat

⁴⁰ Rainer Grote, "Procedural deficiencies in administrative law: a comparative analysis." *South African Journal on Human Rights* 18.4 (2002), hlm. 486-487.

⁴¹ Australia, Undang-Undang Administrasi Negara (*ADJR Act*) Pasal 3 ayat (4) huruf a.

⁴² Australia, Putusan Peradilan Federal Nomor 13 FCR 306, Tahun 1987, dalam kasus *Ogle versus Strickland*, hlm. 314.

berkembang dengan putusan peradilan.⁴³ Ellicot berpendapat bahwa orang yang dirugikan tidak boleh ditafsirkan secara sempit.⁴⁴ Bukti empiris menunjukkan dalam kasus lingkungan hidup yang meningkat tajam dan mendapat perhatian publik. Sehingga, gugatan diajukan ke pengadilan selama tahun 1980-an di Australia.⁴⁵ Pengadilan memberikan pengakuan terhadap lembaga swadaya masyarakat dalam fungsi advokasi kelompok lingkungan. Pengakuan oleh pengadilan ini, menurut pendapat Sackville, menunjukkan bahwa lembaga peradilan tertinggi dan federal memberikan ruang bagi kelompok tersebut dengan mendukung dan mengundang untuk berpartisipasi dalam proses konsultasi pengadaan proyek pemerintah, dan konferensi tentang lingkungan.⁴⁶

Penegakan hak *judicial review* di Kanada lebih ketat dilakukan oleh Mahkamah Agung Kanada, misalnya di tahun 1981, Mahkamah Agung memutuskan dalam kasus *Creviewe versus Jaksa Agung Quebec*,⁴⁷ bahwa *judicial review* atas masalah yurisdiksi dilindungi secara konstitusional. Dalam kasus tersebut, Mahkamah Agung menyatakan bahwa klausul pembentukan hukum privat yang dimaksudkan untuk pengecualian pengawasan yurisdiksi dari pengadilan tinggi atas pengadilan wilayah secara konstitusional tidak valid dan tidak memiliki efek buruk terhadap kekuasaan pengadilan atas *judicial review*.⁴⁸ Dalam kasus *New Brunswick (Board of Management) versus Dunsmuir* tahun 2008, Hakim Agung Bastarache dan LeBel menjelaskan bahwa *judicial review* secara konstitusional dilindungi karena terkait erat dengan menjaga supremasi hukum.⁴⁹

Penegakan fitur *judicial review* di Indonesia sangat dipengaruhi Orde Baru, diupayakan oleh Soeharto dengan mengesahkan UU PTUN Tahun 1986. Namun, dalam pasal 145 UU PTUN Tahun 1986 memberikan jangka waktu hingga lima tahun

⁴³ Lihat kasus *Wilcox J in Ogle versus Strickland* di Australia, hlm. 320

⁴⁴ Australia, Putusan Peradilan Federal Nomor 54 FCR Tahun 1981, hlm. 421.

⁴⁵ Stephen Crook dan Jan Pakulski, 'Shades of Green': Public Opinion on Environmental Issues in Australia, *Australian Journal of Political Science* Vol. 39 No. 43, (1995), hlm. 30, Para penulis tersebut meneliti informasi pemilu dan menemukan perhatian pemilih tentang masalah lingkungan adalah 4% di tahun 1980-an (saat ACF diserahkan) dan 26% saat Hakim Davies J menyampaikan keputusannya.

⁴⁶ Australia, Putusan Peradilan Federal Nomor 55 FCR 492 Tahun 1994.

⁴⁷ Kanada, Putusan Mahkamah Agung (SCC) Nomor 2 SCR 220 Tahun 1981, *Ibid.* hlm. 235

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Kanada, Putusan Pengadilan Agung (SCC) Nomor 9 Tahun 2008, dalam kasus *New Brunswick (Board of Management) versus Dunsmuir*, hlm. 27.

untuk penerapan UU tersebut.⁵⁰ Setelah lebih dari empat tahun berlakunya undang-undang tersebut, UU PTUN Tahun 1986 menjadi efektif pada 14 Januari 1991.⁵¹ Kasus majalah Tempo tahun 1994 tentang *judicial review* atas pelarangan majalah mingguan independen Tempo menunjukkan tingkat kesulitan dalam menegakkan hak *judicial review* di Indonesia.⁵²

b. Biasanya substansi gugatan

Seorang hakim di Kanada harus melihat kasus gugatan keputusan administrasi negara dengan pikiran terbuka. Hal ini karena berbagai pihak yang dihadapi oleh hakim tersebut selama persidangan agar tidak terjadi bias dalam mendasarkan pertimbangan putusan.⁵³ Salah satu kasus yang mengindikasikan adanya bias substansi gugatan di Kanada adalah kasus pemasangan pipa di lembah MacKenzie. Kasus ini bermula ketika Dewan Energi Nasional Kanada memasang jalur pipa di Mackenzie. Ada beberapa perusahaan yang mengajukan diri ke pemerintah Kanada. Salah satunya pejabat bernama Marshal Crowe, seorang anggota proyek yang terlibat dalam perusahaan CDC yang ikut tender. Crowe sendiri pernah menjadi anggota di Canada Development Corporation (CDC). Sebagai anggota perusahaan CDC, ia membantu persyaratan ikut tender yang dibuat oleh perusahaan. Akhirnya, perusahaan CDC menang tender. Dalam putusan gugatan keputusan peradilan administrasi, dinyatakan tidak ada bias yang dirugikan dari keterlibatan Crowe dalam CDC. Keputusan pengadilan administrasi ini seakan mengabaikan kewenangan untuk merencanakan pemenangan tender dalam proyek pipa di Mackenzie oleh CDC via Crowe.⁵⁴

Pada kasus Australia, munculnya manajemen kasus tahun 1990-an menjadi kasus kontemporer di Australia. Pemerintah Australia berusaha mendorong agar

⁵⁰ C. Scott, 'The Juridification of Relations in the UK Utilities Sector', in Black *et al.*, hlm. 47, lihat: T. Ginsburg dan R. A. Kagan, *Introduction: Institutional Approaches to Courts as Political Actors*, dalam T. Ginsburg dan R. A. Kagan, eds, *Institutions and Public Law: Comparative Approaches*, (New York: Peter Lang, 2005), hlm. 8-9.

⁵¹ H. Holm and G. Sorensen, 'Introduction: What Has Changed?' dalam H. Holm dan G. Sorensen, eds, *Whose World Order: Uneven Globalization and the End of the Cold War*, (Boulder, Colorado: Westview, 1995), hlm. 1., lihat: J. Braithwaite and P. Drahos, *Global Business Regulation*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), hlm. 8.

⁵² Kanishka Jayasuriya, 'Riding the Accountability Wave? Accountability Communities and New Modes of Governance' dalam Tom Ginsburg, Albert H.Y. Chen, *Administrative Law and Governance in Asia*, *Comparative Perspectives* (New York: Routledge, 2008), hlm. 72-73.

⁵³ Liz Nastasi, Deborah Pressman dan John Swaigen, *Administrative Law Principles and Advocacy*, (Toronto: Emond Montgomery Publications Limited, 2020), hal. 160.

⁵⁴ Liz Nastasi, Deborah Pressman dan John Swaigen, *Ibid.*, hal. 168.

hakim peradilan administrasi melakukan penolakan gugatan dengan mengubah pembelaan atau menunda persidangan demi kepentingan Pemerintah. Tujuan akhirnya tentu saja untuk menghalangi para pihak yang diberikan kesempatan mengajukan gugatan di pengadilan memberikan argumentasi dan bukti di depan pengadilan dan hakim. Tentu saja, gugatan itu tidak diinginkan oleh pihak tergugat. Kasus Australia tahun 1990-an ini menjadi umum terjadi di wilayah Australian dengan menolak substansi gugatan atas dasar batasan waktu prosedural.⁵⁵

Di Indonesia, orang atau badan hukum yang terkena dampak keputusan dapat meminta peninjauan kembali berdasarkan pasal 53 ayat (1) UU PTUN Tahun 2014, dan berharap keputusan pengadilan menyatakan tidak sah atau ilegal, dengan atau tanpa klaim yang menyertai untuk kompensasi atau ganti rugi. Namun, dengan adanya ketidakjelasan batasan persyaratan gugatan, batasan waktu dalam pengajuan gugatan hingga harus dibuat keputusan pengadilan selama 90 hari menjadi problem baru yang bisa mengaburkan substansi gugatan keputusan administrasi negara. Seringkali, gugatan akan dikalahkan oleh berbagai batasan prosedural yang dibuat sedemikian rupa. Pengadilan administrasi dibentuk untuk mereduksi gugatan dari segi kuantitas jumlahnya dan kualitas isi gugatannya.

c. Fleksibilitas prosedur acara peradilan

Beberapa hakim di Australia sudah menyarankan untuk reformasi dilakukan atas prosedur acara peradilan agar hakim bisa tetap terbuka menerima upaya gugatan keputusan administrasi negara, meski masih punya kewenangan menolak gugatan. Hal ini berkaca pada kasus lingkungan yang menjadi inspirasi reformasi prosedural tersebut. Dalam kasus di Bridgetown antara *Greenbushes Friends of Forest Inc* versus Direktur eksekutif departemen konservasi dan pengelolaan lahan Australia, seperti dijelaskan oleh J Murray, kelompok lingkungan lokal harus diterima sebagai lembaga yang menyalurkan aspirasi penggugat dari individu di masyarakat yang dirugikan.

⁵⁵ Lihat Putusan Pengadilan Federal atas kasus Government Insurance Office versus Ali (1992) 59 SASR 124 (SCA), hal. 130. Olsson berpendapat bahwa untuk memungkinkan pendaftaran gugatan yang terlambat dapat diubah pembelaan dengan melakukan manajemen litigasi yang tertib. Sehingga, gugatan tersebut hampir tidak mungkin diterima, dan akan ada kemungkinan yang kuat dari pengembalian berkas gugatan atas dasar inefisiensi dan situasi yang hampir tidak terkendali sebelumnya, yang mana manajemen peradilan telah dirancang untuk mengatasi gugatan kelompok masyarakat secara efektif dan efisien. Tak pelak mengakibatkan ketidakadilan bagi pihak lain dengan alasan keterlambatan dan ketidaknyamanan bagi pihak yang berperkara mencari bantuan pengadilan. Lihat: Putusan kasus United Motors versus Australian Guarantee Corporation (1991) 58 SASR 156 (SCA), hal. 161-62 (Raja CJ).

Argumentasinya, lembaga lingkungan memiliki kedudukan yang sama dekatnya dengan individu dari masyarakat yang dirugikan secara luas atas kebijakan lingkungan tersebut. Peradilan harus memeriksa keterlibatan perusahaan dengan lokasi yang dipermasalahkan oleh lembaga lingkungan.⁵⁶

Hal tersebut juga serupa dengan di Kanada, fleksibilitas prosedur gugatan keputusan administrasi sudah dilakukan oleh negara-negara bagian di Kanada. Undang-Undang British Columbia Pasal 57, misalnya, telah memberi kewenangan terbatas untuk memutuskan apakah akan diperpanjang waktunya, untuk memastikan keadilan didapatkan oleh semua pihak. Berbeda dengan di Indonesia, kekakuan prosedural jangka waktu pengajuan gugatan masih menjadi instrumen untuk mereduksi setiap gugatan yang diajukan individu atau kelompok di masyarakat atas kerugian yang dialami disebabkan keputusan administrasi negara. Dengan dalih batas waktu pengajuan yang telah berakhir, kurang lengkapnya berkas pengajuan, ada kesalahan prosedur dalam pengajuan gugatan sering kali menjadi dalih pengadilan menolak berkas pengajuan gugatan. Proses pemeriksaan perkara di pengadilan juga mengalami kerumitan yang sama seperti proses pengajuan gugatan. Hal ini menunjukkan fleksibilitas prosedur pengajuan gugatan masih cukup rendah.

d. Melemahnya pengawasan terhadap keputusan administrasi pejabat negara

Pada tanggal 15 Desember 2012, Badan Imigrasi dan Pengungsi Kanada melakukan perubahan prosedur dalam persidangan pengambilan keputusan di mana hakimnya diangkat oleh gubernur di dewan atau parlemen. Perubahan status hakim pembuat keputusan sebagai hakim independen kemudian berubah menjadi pegawai layanan publik menimbulkan permasalahan. Padahal, Divisi Perlindungan Pengungsi (*Refugee Protection Division/RPD*) adalah salah satu dari empat divisi terbesar di Kanada pengadilan administratif independen, Dewan Imigrasi dan Pengungsi Kanada (*Immigration and Refugee Bureau/IRB*). Anggota RPD dipekerjakan sebagai pegawai negeri dalam layanan publik yang lebih besar. Mereka juga merupakan pengambil keputusan independen di pengadilan administratif independen beroperasi secara jarak jauh dari pemerintah. Anggota RPD bertanggung jawab untuk menentukan apakah klaim perlindungan pengungsi dibuat di Kanada akan diterima

⁵⁶ Australia, *Administrative Review Council*, Nomor 25, hal. 150

atau ditolak berdasarkan ketentuan Imigrasi dan Undang-Undang Perlindungan Pengungsi (*Immigration and Refugee Protection Act/IRPA*).⁵⁷

Berkenaan dengan independensi dan kemerdekaan RPD. Mereka akan dapat dipanggil oleh lembaga pemerintah untuk melakukan konsultasi dan intervensi dalam proses persidangan di mana pihak pemerintah menjadi pihak tergugat. Apalagi dalam soal pendanaan lembaga peradilan yang menerima dari kementerian imigrasi, pengungsi dan kewarganegaraan Kanada. Akibatnya, pengawasan yudisial akan menjadi semakin melemah terhadap keputusan administrasi negara.⁵⁸ Pada akhirnya, pengawasan yudisial akan menjadi melemah dengan perubahan status hakim RPD menjadi pegawai layanan publik yang digaji langsung oleh pemerintah.

Pelemahan pengawasan yudisial atas keputusan administrasi negara di Australia, terjadi di tahun 1990-an dengan skandal pengaturan penolakan gugatan yang dilakukan oleh pengadilan federal atas intervensi dari Pemerintah Australia. Akibatnya, memicu reformasi dalam Undang-Undang Administrasi di semua negara federal di Australia. Tahun 2000-an, hasil reformasi sudah mulai di terapkan dengan adanya fitur *public hearing* oleh pemerintah federal atas kebijakan administratif yang diambil. Apa yang terjadi di Australia, berbanding terbalik dengan di Indonesia. Meski fitur gugatan keputusan administrasi dan peradilan Administrasi Indonesia sudah ada, namun dalam praktiknya keputusan peradilan administrasi negara tidak cukup memadai dalam melakukan pembatalan keputusan administrasi negara yang merugikan individu atau kelompok masyarakat.

Sebagai ringkasan dari analisis implikasi *procedural time limit* terhadap gugatan keputusan administrasi di Indonesia, Australia, dan Kanada, akan ditampilkan dalam tabel 4 berikut ini.

Table 4 Perbandingan Implikasi *Procedural Time Limit* Terhadap Gugatan Keputusan Administrasi Negara di Indonesia, Australia dan Kanada

Implikasi Prosedural Time Limit	Indonesia	Australia	Kanada
--	------------------	------------------	---------------

⁵⁷ Liz Nastasi, Deborah Pressman dan John Swaigen, *Ibid.*, hal. 163.

⁵⁸ *Ibid.*

Hilangnya hak <i>judicial review</i> masyarakat.	Fitur <i>Judicial review</i> diatur di Pasal 55 UU PTUN 1986. Kemudian diperkuat di Pasal 53 ayat (2) dan (3) dari UU No. 30 Tahun 2014, tetapi daya paksa putusan hukumnya masih lemah.	UU AJDR Australia memberikan fitur <i>judicial review</i> dan partisipasi publik lewat <i>public hearing</i>	Fitur <i>judicial review</i> dilindungi secara konstitusi (Keputusan Mahkamah Agung Tahun 1981), serta Lembaga swadaya masyarakat memiliki <i>legal standing</i> mengajukan gugatan.
Biasnya substansi gugatan.	Batasan waktu 90 hari, jika melebihi batas waktu akan ditolak. Hal ini akan bisa mengaburkan substansi gugatan.	Ada bias substansi gugatan di tahun 1990-an (kasus pengaturan penolakan kasus oleh hakim atas saran pemerintah. Tahun 2000-an sudah semakin kecil bias substansi gugatan.	Masih ada bias substansi gugatan, meski terbatas. (Kasus tender pipa di Mackinzei oleh Marshal Crowe, dan perusahaan CDC yang ikut tender yg memenangkan tergugat perusahaan CDC)
Fleksibilitas prosedur acara peradilan.	Ada kekakuan dalam pemaknaan dan penerapan batas waktu pengajuan gugatan. Jika batas waktu berakhir, otomatis pengajuan di tolak. (Kasus gugatan majalah Tempo)	Ada fleksibilitas batas waktu pengajuan gugatan (kasus di Bridgetown antara <i>Greenbushes Friends of Forest Inc versus</i> Direktur Eksekutif Departemen Konservasi dan Pengelolaan Lahan Australia.)	Ada fleksibilitas prosedur (kasus hakim di Alberta), dan UU Pengadilan Administratif British Columbia Pasal 57.
Melemahnya pengawasan peradilan terhadap keputusan administrasi pejabat negara	Masih rendah	Cukup kuat dan efisien karena UU mendorong partisipasi publik melakukan <i>judicial review</i> dan pengadilan federal kewenangan memutuskan gugatan.	Cukup kuat dengan adanya fitur <i>judicial review</i> di peradilan federal dan pengakuan Lembaga Swadaya Masyarakat memiliki <i>legal standing</i> melakukan gugatan.

C. Simpulan

Batasan jangka waktu prosedural (*procedural time limit*) di Indonesia masih cenderung *hyper* prosedural dan inefisiensi dalam peradilan administrasi negara. Jangka waktu 90 hari dihitung sejak awal pendaftaran gugatan termasuk paling lama jangka waktunya dibanding Australia yang hanya 28 hari dan rata-rata Kanada 71 hari atau bahkan 30 hari di wilayah ibukota Kanada. Meski dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 53 ayat (2) dan (3) diberikan fitur fiktif positif, namun jangka waktu yang diberikan untuk melakukan permohonan gugatan tetap 90 hari dihitung sejak berakhirnya batas waktu

10 (sepuluh) hari kerja. Tidak adanya fitur perpanjangan jangka waktu pengajuan dan diskresi yang diberikan kepada hakim di Indonesia dalam memperpanjang batas waktu pengajuan gugatan yang telah berakhir. Sebaliknya, Australia dan Kanada mengatur secara tegas fitur perpanjangan jangka waktu pengajuan dan diskresi oleh hakim dalam memperpanjang masa berakhirnya pengajuan dengan persyaratan yang ketat dalam konstitusi negaranya. Tidak berjalannya prinsip kuratif dalam hakim membuat putusan pengadilan di Indonesia memperkuat kekakuan prosedur gugatan di peradilan administrasi Indonesia.

Implikasi batasan jangka waktu prosedural terhadap gugatan keputusan administrasi negara di Indonesia ada beberapa yang juga terjadi di Australia dan Kanada meski lebih ringan kasusnya. Di Indonesia, kehilangan hak individu yang dirugikan tersebut semenjak zaman orde baru hingga pasca reformasi. Meski di era reformasi sudah mulai berkembang, hak tersebut tidak berubah secara substansial. Di Australia tahun 1980-an hingga 1990-an masih marak terjadi hilangnya hak *judicial review*. Kondisi di Kanada lebih baik dibanding Australia dan Indonesia karena sudah diterapkan konsep *judicial review* oleh Mahkamah Agung sejak tahun 1981. Indonesia masih tertinggal dari segi kasus biasanya substansi gugatan dibanding Australia dan Kanada. Hal ini dikarenakan fitur batas jangka waktu prosedural digunakan untuk mereduksi jumlah gugatan terhadap keputusan administrasi pemerintah. Berbeda dengan Australia dan Kanada yang kadar biasanya sangat tipis, bahkan sulit diidentifikasi. Australia dan Kanada memiliki fitur perluasan makna *procedural time limit* dan diskresi yang diberikan kepada hakim pengadilan federal untuk menolak atau menerima gugatan, memperpanjang batas waktu gugatan meski dengan persyaratan yang ketat. Berbeda dengan Indonesia yang tidak memiliki fitur tersebut, sehingga sangat kaku prosedur gugatan keputusan administrasi negaranya. Indonesia masih yang terlemah tingkat pengawasan yudisialnya jika dibanding dengan Australia dan Kanada. Partisipasi publik yang tinggi atas kebijakan pemerintah serta pengakuan pemerintah dan pengadilan atas *legal standing* lembaga swadaya masyarakat di Australia dan Kanada dalam melakukan gugatan keputusan administrasi menjadi bukti ketatnya pengawasan yudisial.

D. Daftar Pustaka

Buku

- Bourchier, D. (1999). Magic Memos, Collusion and Judges with Attitude: Notes on the politics of law in contemporary Indonesia, dalam *Law, Capitalism and Power in Asia*, ed., K. Jayasuriya, New York: Routledge.
- Braithwaite, J. and P. Drahos. (2000). *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Douglas, Roger dan Michael Head. (2014). *Douglas and Jones's Administrative Law*. Federation Press.
- Ginsburg, Tom dan Albert HY Chen, eds., (2008). *Administrative law and governance in Asia: comparative perspectives*. New York: Routledge.
- Holm, H. dan G. Sorensen. (1995). Introduction: What Has Changed? dalam H. Holm dan G. Sorensen, (eds), *Whose World Order: Uneven Globalization and the End of the Cold War*. Boulder, Colorado: Westview.
- Jayasuriya, Kanishka. (2008). Riding the Accountability Wave? Accountability Communities and New Modes of Governance' dalam Tom Ginsburg, Albert H.Y. Chen. *Administrative Law and Governance in Asia, Comparative Perspectives*. New York: Routledge.
- Johan, Teuku Saiful Bahri. 2018. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish.
- Nastasi, Liz, Deborah Pressman dan John Swaigen. (2020) *Administrative Law Principles and Advocacy*. Toronto: Emond Montgomery Publications Limited.
- Scott, C. (2005). The Juridification of Relations in the UK Utilities Sector, *Introduction: Institutional Approaches to Courts as Political Actors*, dalam T. Ginsburg dan R. A. Kagan, eds, *Institutions and Public Law: Comparative Approaches*. New York: Peter Lang.

Artikel dan Jurnal

- Bedner, Adriaan. (2001). Administrative courts in Indonesia: a socio-legal study. *Martinus Nijhoff Publishers*, Vol. 6.
- Campbell, Enid dan Matthew Groves. (2004). Time Limitations on Applications for *Judicial review*. *Federal Law Review* Vol. 32 No. 1.
- Crook, Stephen dan Jan Pakulski. (1995). Shades of Green: Public Opinion on Environmental Issues in Australia, *Australian Journal of Political Science* Vol. 39 No. 43.
- Grote, Rainer. (2002). Procedural Deficiencies in Administrative Law: A Comparative Analysis. *South African Journal on Human Rights* 18.4.
- Marvin, Renius Albert dan Anna Erliyana. (2019). Polemik Jangka Waktu Pengajuan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 49 No. 4.
- McIntyre, Joe dan Lorne Neudorf. (2016). *Judicial review reform: avoiding effective review through procedural means?* *Oxford University Commonwealth Law Journal* 16.1.
- Wait, Michael. (2010). Pursuing declaratory relief to evade time limits applicable to *judicial review*: the emergence of an Australian alternative to the rule of procedural exclusivity. *Australian Institute of Administrative Law, AIAL Forum*. No. 64.

Media Cetak dan Online

Alwie, T. *et al.*, (2007, Juni 7-13). Satu Obyek Dua Putusan” (One Object Two Decisions), Vol.XIII, No.30. *Majalah Gatra*
Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia 2018, Era Baru Peradilan Modern Berbasis Teknologi Informasi, *Tim Pokja Laporan Tahunan MARI*, (2018).

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344.

_____, Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. UU No. 9 Tahun 2004. LN No. 35 Tahun 2004. TLN No. 4380.

_____, Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata usaha Negara. UU No. 51 Tahun 2009. LN No. 160 Tahun 2009. TLN No. 5076.

_____, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. UU No. 30 Tahun 2014. LN No. 292 Tahun 2014. TLN No. 5601.

Australia, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 56 Tahun 1971

_____, Keputusan Mahkamah Agung (Prosedur Perdata Umum) (Vic) Nomor 56.02 (3) Tahun 2005.

_____, Peraturan Mahkamah Agung (NT) Nomor 56.03 Tahun 2005.

_____, Peraturan Mahkamah Agung (SA) Tahun 2006

_____, Undang-Undang Putusan Administrasi Tahun 1977 (Cth) tentang *Judicial review*

_____, Peraturan Prosedur Pengadilan Australia (ACT) Tahun 2006

_____, Putusan Peradilan Federal Nomor 54 FCR Tahun 1981.

_____, Putusan Peradilan Federal Nomor 13 FCR 306 Tahun 1987.

_____, Putusan Pengadilan Federal (SCA) Nomor 58 SASR 156 Tahun 1991.

_____, Putusan Pengadilan Federal (SCA) Nomor 59 SASR 124 Tahun 1992.

_____, Putusan Peradilan Federal Nomor 55 FCR 492 Tahun 1994.

_____, *Administrative Review Council*, Nomor 25.

Kanada, Putusan Mahkamah Agung Kanada Nomor. 2 SCR 140 Tahun 1953.

_____, Putusan Mahkamah Agung Kanada (SCC) Nomor 2 SCR 220, Tahun 1981.

_____, Putusan Mahkamah Agung Kanada (SCC) Nomor 1 SCR 326, tahun 1991.

_____, Putusan Mahkamah Agung Kanada (SCC) Nomor. 2 SCR 1048 Tahun 1998.

_____, Putusan Mahkamah Agung Kanada (SCC) Nomor 39 Tahun 2001.

_____, Putusan Mahkamah Agung Kanada (SCC) Nomor 9 Tahun 2008.

_____, Pengadilan Federal Kanada, Pengadilan Banding, Nomor 2 FC 263 Tahun 1985.

_____, Peraturan Pemerintah Daerah British Columbia (SBC) Tentang Pemberitahuan Penegakan Hukum Tahun 2003.

_____, Undang-Undang Pengadilan Administratif British Columbia (BC) Tahun 2005

_____, Putusan Pengadilan Banding Federal (FCA) Nomor 41 Tahun 2007.

_____, Putusan Peradilan Federal (HCA) Nomor Tahun 14 Tahun 2007.