



Analisis Objek Sengketa Pembatalan Perjanjian Pemda Kabupaten Tangerang Dalam Putusan PT.TUN Nomor 194/B/TF/2024/PT.TUN/JKT

Amir Mahmud Faid Abdillah¹⁾, Issyaura Zahraein²⁾, Revaldo Putra Magantara³⁾, Yeheskiel Feri Yulianto⁴⁾

Program Studi S1 Hukum, Universitas Tidar, di Magelang

amirabdillah226@gmail.com¹⁾

zahraissya@gmail.com²⁾

Revaldomagantara.23@gmail.com³⁾

yehezkiel6912@gmail.com⁴⁾

Abstrak

Sengketa antara KOPPASTAM dan Pemerintah Kabupaten Tangerang terkait pengelolaan Pasar Kutabumi menimbulkan persoalan mengenai batas kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam menangani sengketa berbasis perjanjian. PTUN Serang melalui Putusan No. 44/G/TF/2023/PTUN.SRG menyatakan gugatan tidak diterima karena objek sengketa bukan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) maupun tindakan administrasi pemerintahan. Putusan ini dikuatkan oleh PTTUN Jakarta melalui Putusan No. 194/B/TF/2024/PT.TUN.JKT. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan analisis peraturan dan putusan pengadilan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perjanjian pengelolaan pasar merupakan hubungan hukum privat sehingga kompetensi penyelesaiannya berada pada Peradilan Umum. Selain itu, revitalisasi pasar tidak memenuhi unsur konkret, individual, dan final sehingga tidak dapat dikualifikasikan sebagai objek sengketa TUN. Penelitian ini menegaskan pentingnya ketelitian dalam menentukan objek sengketa sebelum mengajukan gugatan ke PTUN.

Kata kunci: PTUN, KTUN, kompetensi absolut, tindakan pemerintahan, Pasar Kutabumi.

Abstract

The dispute between KOPPASTAM and the Tangerang Regency Government regarding the management of Kutabumi Market raises questions about the absolute jurisdiction of the State Administrative Court (PTUN) in handling agreement-based disputes. The Serang Administrative Court, through Decision No. 44/G/TF/2023/PTUN.SRG, dismissed the lawsuit because the subject of the dispute is neither an Administrative Decision (KTUN) nor an administrative action of the government. This decision was upheld by the Jakarta Administrative Court through Decision No. 194/B/TF/2024/PT.TUN.JKT. This study uses a normative legal method with an analysis of regulations and court decisions. The results of the study show that market management agreements are private legal relationships, so their resolution falls under the jurisdiction of the General Court. Furthermore, the market revitalization did not meet the concrete, individual, and final elements, so it could not be classified as an object of TUN dispute. This study emphasizes the importance of carefulness in determining the object of dispute before filing a lawsuit with the PTUN.

Keywords: PTUN, KTUN, absolute jurisdiction, government action, Kutabumi Market.



PENDAHULUAN

Tanah merupakan objek hukum yang memiliki posisi strategis dalam pembangunan ekonomi dan sosial masyarakat. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), tanah diakui sebagai permukaan bumi yang dapat diberikan dan dimiliki oleh orang perseorangan maupun badan hukum. Dalam praktiknya, tanah tidak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal atau sarana bercocok tanam, tetapi juga menjadi basis bagi berkembangnya aktivitas ekonomi seperti pembangunan pasar. Oleh karena itu, sengketa yang berkaitan dengan penggunaan tanah, perjanjian pemanfaatan, dan pengelolaan aset publik sering kali memunculkan kompleksitas hukum, terutama ketika melibatkan pemerintah daerah dan pihak ketiga.¹ Dalam konteks hukum tata usaha negara, persoalan mengenai penentuan kompetensi absolut antara ranah TUN dan perdata sering menjadi problem utama. Hal ini terjadi ketika hubungan hukum antara masyarakat dan pemerintah didasarkan pada perjanjian, tetapi kemudian menimbulkan tindakan faktual oleh pemerintah yang dianggap merugikan.² Kondisi inilah yang muncul dalam perkara antara KOPPASTAM dan Pemerintah Kabupaten Tangerang, sebagaimana tercantum dalam Putusan PTUN Serang Nomor 44/G/TF/2023/PTUN.SRG dan diperiksa kembali pada tingkat banding melalui Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 194/B/TF/2024/PT.TUN.JKT.

Sengketa bermula dari perjanjian kerja sama antara KOPPASTAM dan Perumda Pasar Niaga Kerta Raharja (NKR) yang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan Pasar Kutabumi. Menurut versi penggugat, perjanjian tersebut memberikan hak pengelolaan pasar hingga tahun 2025, namun Pemda melalui Perumda Pasar NKR melakukan pengambilalihan pasar lebih awal dan memulai proses revitalisasi pada tahun 2023–2024. Pengambilalihan ini oleh KOPPASTAM dianggap bertentangan dengan perjanjian dan merugikan pedagang pasar.³ Sebaliknya, Perumda Pasar NKR menyatakan bahwa KOPPASTAM justru mengeluarkan surat perjanjian yang tidak berdasar hukum, serta tidak mengelola pasar secara optimal sehingga menimbulkan banyak keluhan pedagang. Selain itu, Perumda berpendapat bahwa hak pakai pedagang berdasarkan TBPMP hanya berlaku sampai tahun 2023, sehingga revitalisasi merupakan tindakan yang sah dan perlu dilakukan demi kepentingan umum.⁴

Permasalahan menjadi semakin kompleks ketika KOPPASTAM memilih membawa sengketa ini ke PTUN. Padahal objek yang disengketakan terkait keabsahan perjanjian, sementara PTUN hanya berwenang mengadili objek sengketa berupa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang konkret, individual, dan final, atau tindakan faktual pejabat pemerintahan sesuai UU No 30 Tahun 2014. Perdebatan mengenai apakah tindakan revitalisasi merupakan objek TUN atau sekadar konsekuensi dari hubungan hukum perdata menjadi titik krusial dalam perkara ini. Hal semacam ini telah menjadi sorotan dalam berbagai studi, termasuk

¹ Aldi Sajjan & Ardan Alif, "Sengketa Pertanahan dan Peran Peradilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaiannya: Analisis Hukum Agraria", *Jurnal SEIKAT*, 2024, hlm. 2–3.

² Dani Elfah, Feri Jiwantara, dan Yogi Medyantara, "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Sengketa Pengadaan Tanah," *Jurnal IUS Vol 6*, no. 1 (2018): 116–118.

³ Media Sinar Pagi Grup, "Diduga Banyak Data Dipalsukan, Kopastam Pasar Kutabumi Tolak Revitalisasi dan Gugat Bupati serta Perumda NKR ke PTUN Serang," 9 Desember 2023.

⁴ Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, *Putusan Nomor 194/B/TF/2024/PT.TUN.JKT* (2024).



kajian mengenai sengketa pertanahan dan kompetensi absolut PTUN.⁵ Melalui putusannya, PTUN Serang menyatakan bahwa gugatan tidak diterima karena objek sengketa bukan merupakan kewenangan PTUN. Putusan ini kemudian dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi TUN Jakarta, yang menegaskan bahwa tindakan revitalisasi tidak termasuk objek TUN dan hubungan hukumnya berada dalam ranah perdata. Majelis tingkat banding secara eksplisit menyatakan setuju dengan pertimbangan tingkat pertama dan menguatkan putusan tersebut.

Kasus ini menunjukkan betapa pentingnya memahami batasan kewenangan PTUN, terutama ketika sengketa melibatkan perjanjian pemerintah daerah. Kesalahan dalam menentukan objek sengketa tidak hanya membuat gugatan tidak diterima, tetapi juga menyebabkan tertundanya penyelesaian substansi permasalahan.⁶ Oleh karena itu, kajian terhadap putusan ini menjadi relevan untuk melihat bagaimana hakim menafsirkan kompetensi absolut, karakter objek sengketa, serta relevansi suatu perjanjian publik dalam konteks administrasi pemerintahan.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode yuridis-normatif. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis norma hukum, asas, serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa dan memutus sengketa administrasi yang berawal dari surat perjanjian antara para pihak. Selain itu, penelitian ini memanfaatkan studi kasus terhadap sengketa yang diperiksa di dua tingkat peradilan untuk memahami penerapan hukum positif dalam praktik.

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Bahan hukum primer mencakup putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tingkat pertama dan tingkat banding, yaitu Putusan Nomor 44/G/TF/2023/PTUN.SRG dan Putusan Nomor 194/B/TF/2024/PT.TUN.JKT. Bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal, literatur hukum administrasi, serta pemberitaan yang relevan dengan isu kewenangan absolut dan sengketa perjanjian yang dibawa ke PTUN. Pengumpulan data dilakukan dengan menelaah secara sistematis seluruh dokumen tersebut untuk menemukan pola argumentasi, interpretasi hukum, dan isu kewenangan yang diperdebatkan.

Data dianalisis secara kualitatif-deskriptif dengan cara menyusun, menafsirkan, dan membandingkan isi putusan serta sumber literatur yang relevan. Analisis dilakukan untuk melihat relevansi antara objek sengketa berupa surat perjanjian dengan kewenangan absolut PTUN, serta bagaimana kedua tingkat peradilan memberikan pertimbangan hukumnya. Penelitian ini juga bertujuan menghasilkan pemahaman yang lebih jelas mengenai batasan kewenangan PTUN dalam sengketa perjanjian, sehingga dapat menjadi pedoman dalam menentukan forum penyelesaian perkara yang tepat.

⁵ Azis Akbar Ramadhan, "Sengketa Kompetensi Absolut Pengadilan Negeri dan PTUN Terkait Perkara Pertanahan", *Jurnal Mandalika*, 2024, 5–7

⁶ Ridwan HR et al., "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal IUS QUIA IUSTUM*, 2022, 21–23.



HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kewenangan PTUN dalam membatalkan Surat Perjanjian Koppastam–Perumda Pasar NKR

Penentuan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) terhadap sengketa ini bertumpu pada konsep kompetensi absolut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. UU 51 Tahun 2009. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, kewenangan PTUN hanya mencakup pengujian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau tindakan administrasi pemerintahan yang bersifat konkret, individual, dan final. Dalam perkara ini, objek yang disengketakan oleh Koppastam bukanlah KTUN, melainkan surat perjanjian kerjasama terkait pengelolaan Pasar Kutabumi yang dibuat antara Koppastam dan Pemerintah Kabupaten Tangerang. Dalam putusan tingkat pertama, PTUN Serang secara tegas menyatakan bahwa perjanjian kerjasama merupakan tindakan keperdataan, bukan tindakan administrasi negara, sehingga tidak termasuk objek sengketa yang dapat diuji oleh PTUN. Hal ini dikukuhkan dalam amar putusan PTUN Serang yang menyatakan bahwa gugatan tidak diterima karena objek gugatan tidak sesuai dengan kompetensi absolut PTUN.⁷

Dalam doktrin hukum administrasi, pendapat PTUN Serang tersebut sejalan dengan pandangan akademisi. Misalnya, Wahyunadi (2016) menjelaskan bahwa meskipun UU Administrasi Pemerintahan (UU No 30 Tahun 2014) memperluas kewenangan PTUN hingga mencakup tindakan administrasi, perjanjian kerjasama antara pemerintah dan pihak swasta tidak otomatis menjadi tindakan administrasi, kecuali perjanjian tersebut mengandung keputusan sepihak pemerintah dalam hubungan hukum publik.⁸ Bila perjanjian dibuat secara consensual dengan kedudukan para pihak yang setara, maka sifatnya adalah perdata, sehingga forum yang tepat adalah Pengadilan Negeri, bukan PTUN. Dalam kasus Koppastam, perjanjian yang dijadikan dasar gugatan tidak menunjukkan adanya kewenangan publik yang dijalankan secara sepihak oleh Pemda; karenanya, ia dianggap sebagai kontrak privat, bukan objek keputusan administrasi negara. Dengan demikian, berdasarkan doktrin dan ketentuan undang-undang, PTUN tidak memiliki kewenangan untuk memutus permohonan pembatalan perjanjian tersebut.

Putusan tingkat banding kemudian memperkuat alasan tersebut. Pengadilan Tinggi TUN Jakarta menyatakan bahwa alasan-alasan dan pertimbangan hukum PTUN Serang telah tepat dan tidak terdapat hal-hal yang dapat membatalkan putusan tersebut, sehingga seluruh pertimbangan tingkat pertama diambil alih sepenuhnya.⁹ Dengan demikian, secara konsisten kedua tingkat peradilan menyimpulkan bahwa sengketa perjanjian bukan kewenangan PTUN, sehingga gugatan Koppastam tidak dapat diperiksa lebih lanjut.

Pertimbangan Hukum Legalisasi Revitalisasi Pasar Kutabumi

Pertimbangan hukum pengadilan terkait legalitas revitalisasi Pasar Kutabumi berfokus pada status hak guna pedagang, legitimasi tindakan Perumda Pasar NKR, serta terpenuhinya syarat-syarat formil permohonan gugatan. Dalam perkara tingkat

⁷ Pengadilan Tata Usaha Negara Serang, *Putusan No. 44/G/TF/2023/PTUN.SRG* (2024).

⁸ Y. M. Wahyunadi, "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 5, no. 1 (2016): 135–154.

⁹ Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Op. Cit., hlm. 7.



pertama, PTUN Serang menyatakan bahwa bukti-bukti yang diajukan Koppastam tidak menunjukkan adanya dasar hukum yang sah mengenai klaim pengelolaan pasar hingga tahun 2025 atau masa berlaku Hak Guna Bangunan hingga tahun 2027. Sebaliknya, Perumda Pasar NKR berhasil menunjukkan bukti administratif berupa Tanda Bukti Pemegang Hak Pakai (TBPHP) yang diberikan kepada pedagang hanya selama 20 tahun sejak pasar berdiri pada tahun 2003, sehingga berakhir pada tahun 2023.¹⁰ Artinya, setelah tahun 2023 para pedagang tidak lagi memiliki hak hukum untuk menolak revitalisasi atau mempertahankan pendudukan fisik atas pasar tersebut.

Di samping itu, pertimbangan yang sangat penting pada tingkat banding ialah fakta bahwa bangunan pasar lama telah dibongkar seluruhnya, sehingga objek sengketa yang dimohonkan penundaan pelaksanaannya sebenarnya sudah tidak lagi ada.¹¹ Karena objek fisik sengketa telah hilang, maka permohonan Koppastam untuk menunda atau membatalkan revitalisasi menjadi tidak relevan secara hukum. Pengadilan Tinggi TUN menyatakan bahwa kondisi faktual ini membuat permohonan penundaan tidak dapat dipertimbangkan. Dalam asas hukum acara TUN, bila objek sengketa telah musnah, maka permohonan penundaan maupun permohonan pemulihan tidak lagi dapat diberikan, karena tidak ada tindakan tata usaha negara yang dapat ditangguhkan.

Pengadilan juga menilai bahwa tindakan revitalisasi oleh Perumda Pasar NKR merupakan bagian dari tugas pelayanan publik untuk memperbaiki kondisi pasar yang dinilai tidak layak oleh para pedagang sendiri, sebagaimana tercantum dalam surat himbauan relokasi tahun 2023. Secara administratif, tindakan tersebut merupakan kewenangan sah Perumda yang didasarkan pada SK Direksi dan mandat dari Pemerintah Kabupaten Tangerang sebagai pemegang kewenangan pasar daerah. Dengan demikian, PTUN menganggap bahwa tindakan revitalisasi dilakukan untuk kepentingan umum, sehingga secara hukum harus diutamakan selama tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Tidak adanya pelanggaran wewenang, tidak adanya keputusan administratif yang cacat, serta hilangnya dasar hukum klaim kepemilikan Koppastam menjadi faktor kuat pengesahan revitalisasi oleh pengadilan.

Oleh karena itu, secara menyeluruh dapat disimpulkan bahwa putusan tingkat banding menguatkan bahwa tindakan revitalisasi pasar adalah sah secara hukum, dan bahwa tidak ada dasar bagi pengadilan untuk membatalkannya. Amar putusan yang menguatkan putusan PTUN Serang sekaligus menjadi legitimasi yuridis bahwa Perumda Pasar NKR berhak dan berwenang melanjutkan revitalisasi.¹²

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan beberapa pernyataan diatas dan putusan PTTUN Nomor 194/B/TF/2024/PT.TUN.JKT., dapat di tarik kesimpulan yaitu pentingnya memahami batasan kewenangan PTUN dan konsep kompetensi absolut dalam menentukan objek sengketa dan pengadilan yang dapat mengadili perkara, agar proses peradilan dalam penyelesaian sengketa dapat berjalan dengan baik dan selaras dengan hukum. Walau demikian, hasil putusan dari kedua sidang ini menjadi pembelajaran

¹⁰ Pengadilan Tata Usaha Negara Serang, Loc. Cit.

¹¹ Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Op. Cit., hlm. 6.

¹² Ibid, hlm. 8.



yang baik untuk masyarakat dan pemerintah dalam melakukan suatu perjanjian dalam pengelolaan lahan usaha. Pertanggungjawaban sebagai pengelola yang baik dalam mengelola lahan usaha berdasarkan surat perjanjian, merupakan kewajiban para pihak dalam menjalankan tuntutannya. Dalam hal ini Koppastam sebagai pengelola telah menelantarkan pasar hingga tak layak pakai untuk aktifitas perdagangan. Oleh sebab itu, Pemda lewat Perumda Pasar NKR mengambil alih pasar dengan melakukan proses revitalisasi berdasarkan surat keputusan Direksi Perumda Pasar NKR Nomor 539/Kep.52 Tahun 2005 yang menyatakan Perumda berhak atas pengelolaan pasar Kutabumi mulai tahun 2023.

Saran

Berdasarkan analisis terhadap Putusan PT.TUN No. 194/B/TF/2024/PT.TUN.JKT, Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang perlu meningkatkan kehati-hatian dalam penyusunan dan pelaksanaan perjanjian, khususnya pada sektor pengadaan barang dan jasa, dengan memastikan setiap tahapan administratif dilaksanakan sesuai ketentuan hukum agar tidak menimbulkan sengketa di kemudian hari. Selain itu, peningkatan kapasitas aparatur melalui pelatihan berkala mengenai hukum administrasi negara dan prosedur pembuatan keputusan tata usaha negara yang benar menjadi penting untuk meminimalisir potensi kesalahan prosedural. Pengawasan internal juga perlu dioptimalkan dengan melibatkan bagian hukum sejak tahap perencanaan hingga pelaksanaan kebijakan, sehingga mekanisme check and balance dapat berjalan lebih efektif untuk mengidentifikasi potensi cacat administratif sebelum keputusan ditetapkan. Bagi peneliti selanjutnya, kajian mendalam mengenai aspek kerugian negara dan pertanggungjawaban pejabat dalam kasus serupa serta perbandingan dengan putusan pengadilan di daerah lain dapat memperkaya pengembangan ilmu hukum administrasi negara. Di samping itu, sosialisasi terhadap putusan pengadilan kepada seluruh jajaran pemerintah daerah diperlukan sebagai pembelajaran kolektif agar kesalahan serupa tidak terulang dan kualitas tata kelola pemerintahan dapat semakin ditingkatkan.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung. Membantu penulis dalam menyelesaikan penelitian ini. Penulis berharap hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi positif bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan praktik penegakan hukum di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Aldi Sajian & Ardan Alif. 2024. "Sengketa Pertanahan dan Peran Peradilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaiannya: Analisis Hukum Agraria." *Jurnal SEIKAT*. 2–3.
- Azis Akbar Ramadhan. 2024. "Sengketa Kompetensi Absolut Pengadilan Negeri dan PTUN Terkait Perkara Pertanahan." *Jurnal Mandalika*. 5–7.
- Dani Elfah, Feri Jiwantara, dan Yogi Medyantara. 2018. "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Sengketa Pengadaan Tanah." *Jurnal IUS Vol 6*, no. 1 (2018): 116–118.
- Media Sinar Pagi Grup. (2023, 9 Desember). Diduga Banyak Data Dipalsukan, Koppastam Pasar Kutabumi Tolak Revitalisasi dan Gugat Bupati serta Perumda NKR ke PTUN Serang.
- Pengadilan Tata Usaha Negara Serang. 2023. *Putusan No. 44/G/TF/2023/PTUN.SRG*.



Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta. 2024. *Putusan Nomor 194/B/TF/2024/PT.TUN.JKT.*

Ridwan HR et al. 2022. "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal IUS QUIA IUSTUM*. 21–23.

Wahyunadi, Y. M. 2016. "Kompetensi absolut pengadilan tata usaha negara dalam konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 5(1), 135-154.