

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemikiran atau konsepsi manusia merupakan anak zaman yang lahir dan berkembang dalam situasi kesejahteraan dengan berbagai pengaruhnya. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejahteraan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada daratan implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini karena pengaruh-pengaruh situasi kesejahteraan tadi, disamping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain. Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Al-qur'an dan sunnah atau nomokrasi islam, negara hukum menurut konsep *anglo-saxon (rule of law)*, konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum pancasila. Konsep-konsep negara hukum ini memiliki dinamika sejarahnya masing-masing. Sejarah kemunculan negara hukum khususnya Eropa Kontinental (*rechtsstaat*), yang memiliki kaitan langsung dengan kemunculan ilmu hukum administrasi negara.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Jakarta, PT.Raja Grafindo Persada, 2014, Hlm. 1-2.

Terjadinya peningkatan peranan pemerintah baik dalam makna *kuantitatif* maupun *kualitatif* merupakan konsekuensi eksistensi sebuah negara hukum modern. Manakala peranan yang berwujud keterlibatan aktif pemerintah untuk mengimbangi dinamika perkembangan masyarakat menjadi pilihan, maka sebenarnya ide-ide mengenai pemerintah yang bersih, birokrasi yang efisien dan pemerintah berlandaskan hukum merupakan konsekuensi logis dari pilihan yang diambil.

Berkaitan dengan hal tersebut, mengingat urusan pemerintahan yang semakin luas, maka pembagian tugas atau pengklasifikasian urusan yang menjadi kewajiban pemerintah. Sebagaimana hal ini di sebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan diuraikan dalam Pasal 9 yang dinyatakan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan *absolut* adalah urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, selanjutnya urusan pemerintahan *konkuren* adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dimana urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Di lain sisi dinamika perkembangan masyarakat dengan berbagai problemnya, hak-hak masyarakat yang sejatinya telah dilindungi oleh konstitusi dan berhak memperoleh perlindungan hukum.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Lihat Pasal 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Penggunaan kekuasaan negara terhadap warga warga masyarakat bukanlah tanpa persyaratan. Warga masyarakat tidak dapat diberlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. Keputusan dan atau tindakan terhadap warga masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, karakteristik paling mendasar dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan yang bersifat sepihak.<sup>3</sup> Dikatakan sepihak karena dilakukan atau tidaknya suatu tindakan hukum pemerintah itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah. Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum bagi warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Oleh karena itu, setiap tindakan hukum pemerintahan dengan instrumen yuridis apapun yang digunakan haruslah tetap dalam koridor hukum dan diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*), sesuai dengan gagasan awal munculnya konsep negara hukum modern (*welfare state*).<sup>4</sup> Atas dasar tersebut, sehingga diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Maka dibentuklah peradilan administrasi, agar rakyat mendapatkan kepastian hukum dalam mencari keadilan.

---

<sup>3</sup> Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, Hlm. 124.

<sup>4</sup> Ridwan HR, *Op. Cit*, Hlm. 226.

Peradilan administrasi dalam pemerintahan pada konsep *rechstaat*, dan ketiadaannya pada konsep *rule of law* unsur merupakan perbedaan yang sangat mendasar dari kedua konsep negara hukum ini. Keberadaan peradilan administrasi dalam konsep *rechstaat* ini dilatarbelakangi oleh kewenangan pemerintah dalam menormakan segala peraturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, maka disediakan peradilan administrasi sebagai wadah bagi masyarakat untuk mencari keadilan.

Indonesia sebagai suatu negara hukum, memiliki badan peradilan yang merdeka dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman guna menegakan hukum dan keadilan. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD NKRI 1945, yang berbunyi, Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.<sup>5</sup>

Tujuan pembentukan dan kedudukan suatu peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam suatu negara, terkait dengan falsafah negara yang dianutnya. Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, Oleh karenanya hak dan kepentingan perseorangan dijunjung tinggi disamping juga hak masyarakatnya. Secara filosofis tujuan

---

<sup>5</sup> Ketentuan Sebagaimana Diatur Dalam Pasal 24 Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945 Tersebut Diatas, Ditegaskan Kembali Dalam Pasal 1 Dan 2 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

pembentukan peradilan administrasi negara (PTUN) adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan dan hak-hak masyarakat, sehingga tercapai keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.<sup>6</sup>

Selain itu, menurut Prajudi Atmosudirjo, tujuan dibentuknya peradilan administrasi negara (PTUN) adalah untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum (*rechtmatic*) atau tepat menurut undang-undang (*wetmatig*) atau tepat secara fungsional (efektif) atau berfungsi secara efisien.<sup>7</sup> Sedangkan Sjachran Basah secara gamblang mengemukakan bahwa tujuan Peradilan Administrasi Negara (PTUN) ialah memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, tidak hanya untuk rakyat semata-mata melainkan juga bagi administrasi negara dalam arti menjaga dan memelihara keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu.<sup>8</sup>

Dengan demikian lembaga Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah sebagai salah satu badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman, merupakan kekuasaan yang merdeka yang berada di bawah Mahkamah Agung dalam rangka menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Penegakan hukum dan keadilan ini merupakan bagian dari perlindungan hukum bagi rakyat atas perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi negara yang melanggar hukum.

---

<sup>6</sup> S. F Marbun dan Moh. Mahfud, MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, Hlm. 27.

<sup>7</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara*, BPHN-Bina Cipta, Bandung, 1977, Hlm. 69.

<sup>8</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1985, Hlm. 25.

Berdasarkan hal tersebut, maka Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) diadakan hakikatnya yaitu dalam rangka memberikan perlindungan (berdasarkan keadilan, kebenaran dan ketertiban dan kepastian hukum) kepada rakyat pencari keadilan (*justiciabelen*) yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi negara, melalui pemeriksaan, pemutusan dan penyelesaian sengketa dalam bidang administrasi negara.

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai sub sistem dari sistem peradilan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986, dan perubahan berikutnya dengan Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PERATUN) dalam Pasal 47 mengatur tentang kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.<sup>9</sup> Kewenangan Pengadilan untuk menerima, memeriksa, memutus menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya yang dikenal dengan kompetensi atau kewenangan mengadili.

Badan Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai wewenang menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan perkara sengketa-sengketa terkait dengan Tata Usaha Negara (TUN), yakni sengketa-sengketa antara orang atau

---

<sup>9</sup> Pasal 47 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

badan hukum perdata dengan badan atau pejabat TUN, di pusat dan daerah, sebagai akibat diterbitkannya keputusan TUN oleh badan atau pejabat TUN yang oleh pencari keadilan dianggap bertentangan dengan peraturan dan merugikan dirinya sebagai perorangan atau badan hukum perdata. Kewenangan peradilan Tata Usaha Negara tersebut, kemudian ditampung dalam penjelasan umum angka ke 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Tata Usaha Negara.<sup>10</sup> Menganalisis pada rumusan pengertian sengketa Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang PTUN, dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur sengketa Tata Usaha Negara terdiri dari:

- a. Subjek yang bersengketa adalah orang atau badan hukum privat di satu pihak dan badan atau pejabat tata usaha negara di lain pihak.
- b. Objek sengketa TUN, adalah keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara.

Lebih lanjut pada Pasal 53 ayat (1) menyebutkan bahwa seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> W Riawan Tjandra, *Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2010, Hlm. 1.

<sup>11</sup> *Ibid*, Hlm. 17.

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada tanggal 17 Oktober 2014, maka menjadi hukum materil dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>12</sup> Dilihat dari ketantuan muatan Pasal-Pasalnya juga mengatur perihal kompetensi PTUN. Bagi pemerintahan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan pedoman dalam menerbitkan suatu keputusan dan atau melakukan suatu tindakan. Adanya perbedaan kompetensi PTUN pasca UUAP, perbedaan konsep-konsep hukum dan masih adanya obyek sengketa PTUN yang diatur dalam UUAP di mana hukum acara yang belum terakomodir dalam UU Peratun, sehingga menimbulkan perbedaan penanganan perkara oleh PTUN pasca UUAP.

Meskipun Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengatur mengenai hukum materil, namun Undang-Undang tersebut juga telah merubah juga mengenai Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara berkaitan dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa. Dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara (Keputusan TUN) yakni suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual, dan final. Sedangkan kompetensi absolut dari PTUN yang terdapat dalam Pasal 47 Undang-Undang Peratun yang menentukan bahwa pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan

---

<sup>12</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.



Sengketa Tata Usaha Negara. Sebagaimana yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara tersebut, menurut Pasal 1 ayat (4) adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika dilihat dari ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini terlihat bahwa kompetensi PTUN sangat sempit, hanya berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang dinilai dapat merugikan hak-hak masyarakat. Keputusan sebagaimana diketahui harus bersifat konkret, individual dan final, selain dari pada itu PTUN tidak memiliki kewenangan untuk mengadilinya. Kondisi di atas berjalan hingga hampir 20 tahun, kemudian sejalan dengan semakin meningkatnya tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah yang dipengaruhi oleh paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Oleh karena itu, kompetensi PTUN yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dirasa sudah tidak relevan lagi, karena terlalu sempit hanya mengadili keputusan yang bersifat konkret, individual dan final saja.<sup>13</sup> Maka untuk memperluas perlindungan hukum kepada masyarakat agar tidak menjadi korban kesewenangan pemerintah, pada tahun 2014 disahkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

---

<sup>13</sup> Despan Heryansyah, *Pergeseran Kompetensi Absolut PTUN Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jurnal Hukum UAD, Vol. 8. Nomor 1, 2017, Hlm. 38.

Selain memperluas tentang konsepsi dari keputusan tata usaha negara, juga membawa perubahan dan perluasan seperti mengenai Upaya Administratif, dalam hal ini potensi pertentangan norma muncul saat Pasal 76 ayat (3) Undang-undang Administrasi Pemerintahan dikonfrontasikan dengan ketentuan pasal 48 juncto Pasal 51 Ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, sebab bila makna “Pengadilan” dalam ketentuan Pasal 76 ayat (3) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut diacukan kepada Pasal 1 ayat (18) Undang-undang Administrasi Pemerintahan, maka akan terjadi ambiguitas makna serta kompetensi absolut antara Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.<sup>14</sup>

Secara garis besar perluasan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara itu mencakup beberapa pokok diantaranya yakni yang berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara mendefinisikan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

---

<sup>14</sup> Pasal 76 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Menyatakan Bahwa Pengadilan (Tata Usaha Negara) Berwenang Untuk Memeriksa Gugatan Yang Telah Menempuh Upaya Administrasi. Sedangkan Pasal 51 Ayat (3) Menyatakan Bahwa Yang Berwenang Memeriksa Sengketa Yang Telah Menempuh Upaya Administrasi Adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Sedangkan pada ketentuan Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang memperluas obyek sengketa di peradilan tata usaha negara menjadi:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual.
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya.
- c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB.
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas.
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum. Dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Dari beberapa poin tersebut diatas, pada poin a menyebutkan bahwa Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual. Selama ini terhadap tindakan faktual telah ada Yurisprudensi Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 144 K/TUN/1998 tanggal 29 September 1999 yang dalam kaidah hukumnya menyatakan oleh karena pembongkaran dilakukan tanpa surat perintah/surat pemberitahuan terlebih dahulu, maka pembongkaran tersebut merupakan perbuatan faktual dan bukan wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan menyelesaikannya tetapi harus digugat berdasarkan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), di peradilan umum.<sup>15</sup> Dengan diberikannya kewenangan untuk menguji tindakan faktual badan atau pejabat pemerintahan secara atributif dari Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, maka secara otomatis Yurisprudensi tersebut diatas tidak relevan lagi untuk diikuti. Sehingga hakim Peradilan Tata Usaha Negara harus dibekali dengan pengetahuan dan pemahaman yang baik untuk mengadili dan memutuskan atas tindakan faktual badan atau pejabat pemerintahan.

---

<sup>15</sup> Lihat ketentuan dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 144 K/TUN/1998 tanggal 29 September 1999.

Kemudian selanjutnya, perihal kewenangan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Ketentuan tersebut diatur didalam Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyebutkan badan atau pejabat pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan atau tindakan. *Beleid* tersebut muncul sebagai akibat dari tidak adanya forum pembelaan bagi badan atau pejabat pemerintahan yang diduga telah melakukan penyalahgunaan wewenang selain di ranah hukum pidana dan yang bersangkutan merasa menjadi korban kriminalisasi terhadap kebijakan pejabat publik.

Dari beberapa perluasan tersebut diatas, bahwa reformasi PTUN di indonesia sudah selayaknya dilakukan, sehingga upaya tersebut telah diwujudkan melalui perluasan kompetensi absolut PTUN dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Namun pasca terjadinya perluasan tersebut, hingga saat ini dalam tataran teori maupun prakteknya masih menyisakan beberapa persoalan dan perdebatan. Mengingat sebelum lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, kompetensi absolut PTUN diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasca diundangkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, kompetensi absolut PTUN juga terdapat penambahan dan perluasan yang cukup signifikan, namun dalam

penerapannya masih belum terdapat beberapa aturan pelaksanaannya terkait dengan penambahan dan perluasan tersebut. Lebih lanjut beberapa ketentuan pembaharuan terkait dengan kompetensi absolut PTUN baik yang terdapat dalam Undang-Undang Administrasi Negara maupun Undang-Undang PERATUN masih menjadi landasan hukum dalam menyelesaikan perkara di PTUN tanpa adanya ketegasan mengenai pencabutan dan tidak berlakunya undang-undang. Sehingga dalam pelaksanaannya, peran hakim Peradilan Tata Usaha Negara juga turut dipertanyakan, karena peranan hakim harus menjadi *trigger* bagi para pihak. Sehingga tuntutan untuk penguasaan dan kemampuan teknisitas hukum mengenai undang-undang yang baru tersebut menjadi suatu keharusan.

Berdasarkan keadaan-keadaan yang diuraikan tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih mendalam tentang Konsekuensi Yuridis Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Kompetensi Absolut PTUN.

## **B. Rumusan Masalah**

Ada 2 (dua) permasalahan pokok yang ingin dikaji dalam studi ini yakni :

1. Apa Bentuk Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ?
2. Apa Konsekuensi Yuridis Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Studi ini bertujuan untuk :

1. Untuk menemukan, menelaah serta menganalisis mengenai bentuk pergeseran kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
2. Untuk menemukan, menelaah serta menganalisis mengenai konsekuensi yuridis Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara.

## **D. Kegunaan Penelitian**

1. Secara teoretik, penelitian ini dimaksudkan untuk memberi masukan dan diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran atau memberikan solusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dapat digunakan sebagai referensi dalam bentuk karya ilmiah hukum yang berkaitan dengan Hukum administrasi negara, dan serta dapat dimanfaatkan sebagai referensi dalam

melakukan penulisan lainnya, khususnya yang berkaitan dengan objek penelitian yang sama.

2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas dalam rangka menyusun kesimpulan, guna menjawab permasalahan yang diteliti untuk pengembangan penalaran dalam menerapkan ilmu hukum khususnya dalam memahami kompetensi absolut PTUN dalam hukum administrasi pemerintahan dan untuk dijadikan bahan masukan serta acuan bagi para pejabat pemerintahan dan praktisi serta masyarakat luas dalam hal memahami dan melaksanakannya agar tidak ada hak-hak yang tertindas dan mencegah melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan.

#### **E. Definisi Operasional**

Titik tekan dari Konsekuensi Yuridis Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi terhadap kompetensi absolut PTUN, sebagaimana yang diarahkan dalam penelitian ini adalah berparadigma konsekuensi hukum/akibat hukum. Akibat hukum dalam konteks ini adalah mengenai perluasan serta penambahan kompetensi absolut PTUN pasca diundangkannya Undang-Undang Administrasi Negara. Secara keseluruhan mengenai definisi ini, yakni dampak hukum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap kompetensi absolut PTUN. Mengingat bahwa dalam PTUN mengenal tentang kompetensi absolut.

## **F. Orisinalitas Penelitian**

Tema penelitian dengan permasalahan sebagaimana telah diuraikan diatas, sepengetahuan penulis merupakan sesuatu yang belum pernah dikaji secara mendalam oleh para penstudi hukum, baik kajian yang bermuara pada tataran teoritis maupun praktis. Kajian-kajian sebelumnya yang membahas tentang kompetensi absolut PTUN dalam konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara, tampaknya belum mendalam sampai kepada pencarian makna dibalik persoalan tersebut. Oleh karena itu penegasan tentang orisinalitas studi ini dimaksudkan untuk menghindari pengulangan atau duplikasi terhadap sebuah tema dengan fokus kajian yang sama.

Penelusuran terhadap studi-studi terdahulu untuk menentukan orisinalitas studi ini dilakukan dengan cara melakukan penelusuran terhadap hasil-hasil studi terdahulu (tinjauan kepustakaan) yang sejenis. Seperti pada sebuah penelitian tesis yang berjudul tentang Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang yang ditulis oleh Lizamul Umam pada tahun 2017 di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang. Penelitian tersebut mengangkat dua rumusan masalah yang dibahasnya yakni. 1. Bagaimana kompetensi absolut PTUN dalam unsur penyalahgunaan wewenang, 2. Bagaimana titik singgung kewenangan mengadili antara PTUN dengan peradilan tindak pidana korupsi. Dilihat dari kedua rumusan masalah yang diteliti tersebut maka dapat ditegaskan kembali bahwa sejauh pengamatan penulis, penelitian secara mendalam mengenai konsekuensi yuridis terhadap kompetensi



absolut PTUN dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan belum pernah dilakukan.

## **G. Landasan Teoretik**

### **1. Negara Hukum**

Mempergunakan istilah Negara Hukum, ternyata terdapat perbedaan penggunaan istilah diantara para ahli ketatanegaraan. Para ahli di Eropa Barat (Kontinental) seperti *Immanuel Kant* dan *F.J. Stahl* menggunakan istilah “*Rechtsstaat*”, sedangkan *A.V. Dicey* menggunakan istilah “*Rule Of Law*”. Kedua istilah tersebut secara formil dapat mempunyai arti yang sama, yaitu negara hukum, akan tetapi secara materiil mempunyai arti yang berbeda yang disebabkan oleh latar belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa. *A.V. Dicey* menyetengahkan tiga arti dari “*the rule of law*” yaitu pertama, supremasi hukum (*supremacy of law*); kedua, persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*); ketiga, terjaminnya hak-hak asasi manusia dalam Konstitusi. Adapun untuk “*rechtsstaat*” menurut *F.J. Stahl*, negara hukum mempunyai unsur-unsur yakni: pertama, pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia; kedua; pemisahan dan pembagian kekuasaan negara (*trias politica*); ketiga, pemerintah berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*); keempat, adanya peradilan administrasi negara (PTUN).<sup>16</sup>

Dalam *rule of law* menurut sistem *Anglosaxon* terdapat perbedaan dengan *rechtsstaat* menurut paham Eropa Kontinental. Perbedaan itu antara lain dalam *rule of law*, tidak terdapat peradilan administrasi negara (PTUN) yang terpisah dari

---

<sup>16</sup> Philipus M Hadjon, *Op. Cit*, Hlm. 80.

peradilan umum. Lain halnya dalam *rechtsstaat* terdapat peradilan administrasi negara (PTUN) yang berdiri sendiri terpisah dari peradilan umum. Adapun persamaannya antara lain keduanya (baik *rechtsstaat* maupun *rule of law*) mengakui perlindungan HAM, adanya “kedaulatan hukum” atau “supremasi hukum”, tidak ada penyalahgunaan kekuasaan atau perbuatan sewenang-wenang oleh Penguasa (*absence of arbitrary power*). Melihat kedua sistem tersebut, sebagaimana diketahui secara umum negara Indonesia identik dengan *rechtsstaat*.

Selanjutnya Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa negara hukum di Indonesia tidak dapat dengan begitu saja dipersamakan dengan *rechtsstaat* maupun *rule of law* dengan alasan sebagai berikut:

- a. Baik konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law* dari latar belakang sejarahnya lahir dari suatu usaha atau perjuangan menentang kesewenangan penguasa, sedangkan Negara Republik Indonesia sejak perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan atau absolutisme.
- b. Baik konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law* menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan Negara Republik Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.
- c. Untuk melindungi hak asasi manusia konsep *rechtsstaat* mengedepankan prinsip *wetmatigheid* dan *rule of law* mengedepankan prinsip *equality before the law*, sedangkan Negara Republik Indonesia mengedepankan asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid*, Hlm. 84-85.

Dalam konsep negara hukum Indonesia, hak rakyat terhadap negara tidak diletakkan sebagai yang utama, demikian pula kewajiban rakyat terhadap Negara tidak dijadikan sebagai yang utama.<sup>18</sup> Sehingga Philipus M hadjon menyatakan bahwa negara hukum yang dianut Indonesia ialah negara hukum pancasila. Elemen atau ciri-ciri negara hukum pancasila menurutnya adalah sebagai berikut:

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa sevara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.<sup>19</sup>

Elemen atau ciri-ciri negara hukum pancasila yang dirumuskan tersebut diatas, bertumpu pada falsafah pancasila yang hakekatnya bertumpu pada keseimbangan antara hak dan kewajiban. Dengan bertumpu pada keseimbangan hak dan kewajiban, akan tercipta hubungan yang serasi antara pemerintah dan rakyat. Akhirnya keserasian hubungan itu akan melahirkan kerukunan antara pemerintah dan rakyat.<sup>20</sup>

Meskipun Indonesia tidak dapat digolongkan ke dalam salah satu dari dua kelompok negara hukum tersebut, namun akibat penjajahan Belanda yang menganut sistem hukum kontinental, maka pembentukan negara hukum dan

---

<sup>18</sup> S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, FH UII Press, 2015, Hlm. 87.

<sup>19</sup> Philipus M Hadjon Dalam S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, FH UII Press, 2015, Hlm. 88.

<sup>20</sup> *Ibid*, Hlm. 88.

sistem hukum di Indonesia banyak terpengaruh oleh sistem hukum kontinental (*rechtsstaat*).

Oleh karena hal tersebut diatas, negara republik indonesia pun dalam hal mewujudkan suatu negara hukum menginginkan terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana yang dianut negara eropa kontinental. Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara di berbagai negara modern terutama negara-negara penganut paham *Welfare State* (negara kesejahteraan) merupakan suatu tonggak yang menjadi tumpuan harapan masyarakat atau warga negara untuk mempertahankan hak-haknya yang dirugikan oleh perbuatan hukum publik pejabat administrasi negara karena keputusan atau kebijakan yang dikeluarkannya.

Negara hukum yang demokrasi salah satu cirinya adalah terselenggaranya peradilan yang independen dan tidak memihak. Independensi, integritas dan kemantapan hakim berpegang kepada janji dan nilai akhlak etika dan moral, merupakan hal penting bagi hakim dalam melaksanakan tugasnya agar putusannya mendapatkan kepercayaan dari masyarakat. Untuk itu merupakan suatu keniscayaan bagi hakim dalam memenuhi persyaratan memiliki iman dan takwa, integritas, kepribadian yang luhur, jujur, adil, profesional dan syarat-syarat lainnya. Kode etik perlu menjadi perhatian hakim sebagai pedoman moral dalam pelaksanaan tugas formal hakim.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2012, Hlm. 244.

## 2. Kewenangan Pemerintahan

Menurut Bagir Manan, pemerintah dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, dan jabatan suprastruktur lainnya. Jabatan ini yang menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu.<sup>22</sup> Selanjutnya, menurut M Ryass Rasyid, fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu:<sup>23</sup>

- a. Pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai provider jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan sipil termasuk layanan birokrasi.
- b. Pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

Selain itu, Rasyid mengatakan bahwa tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas kembali menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*) pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong

---

<sup>22</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2005, Hlm. 100.

<sup>23</sup> M. Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan, Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2000, Hlm. 59.

kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.<sup>24</sup>

Usaha untuk mencapai fungsi dan tujuan pemerintah tersebut, pemerintah menempati kedudukan yang istimewa. Pemerintah dibenarkan oleh hukum untuk memutar roda pemerintahan melalui kekuasaan dan wewenang yang telah diberikan oleh hukum. Dalam ilmu hukum tata negara dan hukum administrasi istilah kekuasaan dan wewenang berkaitan erat dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Lebih lanjut E Utrecht membedakan istilah kekuasaan (*gezag, authority*) dan kekuatan (*macht, power*). Dikatakan bahwa kekuatan merupakan istilah politik yang berarti paksaan dari suatu badan yang lebih tinggi kepada seseorang, biarpun orang itu belum tentu menerima paksaan tersebut sebagai suatu yang sah sebagai tertib hukum positif. Sedangkan kekuasaan adalah istilah hukum. Kekuatan akan menjadi kekuasaan apabila diterima sebagai sesuatu yang sah atau sebagai tertib hukum positif dan badan yang lebih tinggi itu diakui sebagai penguasa (*otoriteit*).<sup>25</sup>

Kekuasaan pemerintah adalah bagian dari sistem kekuasaan negara. Kranenburg dan Logemann yang mengembangkan teori modern yang pada dasarnya berpendapat bahwa Negara adalah suatu organisasi kekuasaan. Legitimasi kekuasaan dalam suatu Negara harus diterima sebagai

---

<sup>24</sup> *Ibid*, Hlm. 60.

<sup>25</sup> E Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, Hlm. 43.

kenyataan.<sup>26</sup>Berkaitan dengan itu, sebagai konsekuensi dari sebuah negara hukum, wajib adanya jaminan bagi administrasi negara sebagai alat perlengkapan negara untuk dapat menjalankan pemerintahan dan warga negara memiliki hak dan kewajiban mendapat jaminan perlindungan.

Oleh sebab itu, kekuasaan pemerintah tidak bisa lepas dari perkembangan mengenai asas legalitas, artinya setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kepada undang-undang. Asas legalitas dimaksudkan guna memberikan keabsahan hukum dalam melakukan suatu tindakan pemerintah serta sebagai upaya perlindungan hukum bagi setiap masyarakat. Wewenang pemerintah yang didasarkan kepada ketentuan perundang-undangan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengetahuinya, sehingga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan demikian.<sup>27</sup>

Wewenang dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *bevoegdheid* yang senantiasa berada dalam konsep hukum publik terutama Hukum Administrasi yang melahirkan wewenang pemerintahan (*bestuurs bevoegdheid*). S.F Marbun menjelaskan bahwa kewenangan (*authhority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu atau bidang

---

<sup>26</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, Hlm. 149.

<sup>27</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1991, Hlm. 84.

tertentu saja.<sup>28</sup> Dengan demikian, wewenang merupakan kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik bagi pemerintah.

Pada hakikatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda pemerintahan.<sup>29</sup> Teori kewenangan (*authority theory*) merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat. Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi:

- a. Adanya kekuasaan;
- b. Adanya organ pemerintah; dan
- c. Sifat hubungan hukumnya.<sup>30</sup>

Mengenai sifat wewenang pemerintahan antara lain *expressimplied*, jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak) misalnya membuat suatu peraturan dan dapat pula bersifat

---

<sup>28</sup> S.F Marbun, *Op,Cit*, Hlm. 143.

<sup>29</sup> Salim HS Dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi, Ed 1, Cet 2*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, Hlm.137.

<sup>30</sup> *Ibid*,Hlm. 188.



konkret dalam bentuk suatu keputusan atau suatu rencana, misalnya membuat rencana tata ruang serta memberikan nasehat.<sup>31</sup>

### **3. Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)**

Dalam berbagai literatur dan perundang-undangan ditemukan berbagai istilah yang berbeda-beda mengenai penggunaan istilah peradilan administrasi. Timbulnya bermacam-macam istilah tersebut menurut Sjacran Basah sebagaimana yang dikutiip oleh S.F Marbun, kemungkinan sebagai akibat dari *administrative rechtspraak* yang diterjemahkan antara lain:<sup>32</sup>

- a. Peradilan Tata Usaha
- b. Peradilan Tata Usaha Negara
- c. Peradilan Tata Usaha Pemerintahan
- d. Peradilan Administrasi
- e. Peradilan Administratif
- f. Peradilan Administrasi Negara.

Dari perbedaan penggunaan istilah administrasi tersebut diatas, S.F Marbun berpendapat bahwa penggunaan istilah administrasi dewasa ini lebih umum dipergunakan dari pada istilah tat usaha Negara, karena administrasi lebih luas cakupannya yakni:<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Indroharto Dalam Buku S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Yogyakarta, FH UII Press, 2015, Hlm. 144.

<sup>32</sup> S.F Marbun, *Op. Cit*, Hlm. 51.

<sup>33</sup> *Ibid*, Hlm. 55.

- a. Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintahan atau instansi politik (kenegaraan), artinya meliputi organisasi yang berada dibawah pemerintah, mulai dari presiden, menteri (termasuk sekjen, dirjen, gubernur, bupati dan sebagainya), pokoknya semua organisasi yang menjalankan administrasi negara.
- b. Sebagai fungsi atau sebagai aktifitas, yakni sebagai kegiatan pemerintahan, artinya sebagai kegiatan mengurus kepentingan Negara.
- c. Sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang, artinya meliputi segala tindakan aparatur negara dalam menjalankan undang-undang.

Menurut ketentuan hukum positif (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara) Istilah yang dipergunakan adalah tata usaha negara. Namun dengan demikian dapat juga dipergunakan istilah administrasi Negara.<sup>34</sup> Peradilan Tata Usaha Negara adalah lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang diperuntukkan bagi rakyat pencari keadilan terhadap Sengketa Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan sebuah lembaga peradilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang berkedudukan di ibu kota kabupaten atau kota. Sebagai pengadilan tingkat pertama, peradilan tata usaha negara berfungsi untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid*, Hlm. 55.

<sup>35</sup> Fajlurahman Jurdi, Dkk, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2015, Hlm. 47.

Peradilan Tata Usaha Negara diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya, yakni sengketa yang timbul sebagai akibat dan adanya tindakan-tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negaranya. Tujuan pembentukan peradilan tata usaha negara adalah:

- a. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu.
- b. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang di dasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut.<sup>36</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, Menurut Prajudi Atmosudirdjo,<sup>37</sup> tujuan peradilan administrasi adalah mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum (*rechtmatic*) atau tepat menurut Undang-undang atau tepat secara fungsional dan atau berfungsi efisien. Pendapat yang lainnya mengatakan, tujuan peradilan administrasi untuk memberikan pengayoman dan kepastian hukum bagi rakyat dan administrasi negara, yaitu demi menjaga keseimbangan kepentingan rakyat dan negara.<sup>38</sup>

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara juga untuk memberikan perlindungan atas pelanggaran terhadap hak-hak individu, kepada warga Negara diberikan hak atau kesempatan untuk menggugat pemerintah melalui lembaga peradilan sesuai dengan kompetensinya. Pada umumnya dalam hukum acara

---

<sup>36</sup> W Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2005, Hlm. 1.*

<sup>37</sup> Prajudi Admosudirjo sebagaimana yang dikutip oleh S.F Marbun, *Op.Cit*, Hlm. 26.

<sup>38</sup> Sjachran Basah, *Op.Cit*, Hlm. 154.

peradilan, dikenal dengan adanya kompetensi untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara. Berkaitan dengan hal tersebut, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kompetensi absolut Peradilan tata usaha negara adalah wewenang memeriksa sengketa Tata usaha Negara (TUN) yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha Negara (KTUN) oleh badan atau pejabat TUN (Pasal 1 ayat 3, Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 9) antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat Tata Usaha Negara (TUN) (Pasal 1 ayat 4, Pasal 47 dan Pasal 53 ayat 1).

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan, sarana penegakan hukum administrasi negara berisi: (1) Pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan Undang-Undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan (2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.<sup>39</sup> Kepentingan negara dalam menjalankan fungsinya untuk kesejahteraan rakyat dan kepentingan rakyat akan hak-haknya. Sebagai bagian dari hukum publik, hakim pada peradilan administrasi bersifat aktif,<sup>40</sup> yaitu hakim dalam pemeriksaan boleh melakukan sesuatu apa saja demi menemukan kebenaran hukum, karena hakim dalam peradilan ini mencari kebenaran materiil bukan kebenaran formil. Setidaknya ada dua alasan hakim peradilan administrasi bersifat aktif, yakni *pertama*, objek sengketa adalah bagian dari hukum positif, maka masuk pada lapangan hukum publik; dan *kedua*, untuk mengimbangi kedudukan yang

---

<sup>39</sup> Ridwan HR, *Op. Cit*, Hlm. 296.

<sup>40</sup> Pasal 58, 62, 63, 80 Dan 85 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

tidak seimbang antara penggugat (rakyat) dan tergugat (pemerintah).<sup>41</sup> Gugatan yang dilakukan oleh warga negara dalam sengketa administrasi harus mempunyai alasan yang jelas, yaitu :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara (TUN) yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Pengeluaran KTUN telah menyalahgunakan wewenang oleh pejabat atau badan tata usaha negara;
- c. Dikeluarkan atas dasar kesewenang-wenangan.<sup>42</sup>

Setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, dasar gugatan PTUN hanya menjadi dua, yaitu: bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sedangkan Philipus M. Hadjon berpendapat, bahwa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan berarti juga pengeluaran KTUN tidak dilakukan oleh badan yang berwenang.<sup>43</sup> Kehadiran Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang disahkan pada tanggal 17 Oktober 2014, telah membawa perubahan yang signifikan terhadap kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, karena kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara yang semula terbatas, menjadi diperluas. Pengertian Keputusan dan cakupan Keputusan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 lebih luas dari Keputusan sebagai obyek sengketa Peratun menurut Undang-

---

<sup>41</sup> S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara.....Op.Cit*, Hlm. 333.

<sup>42</sup> Lihat Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

<sup>43</sup> Philipus M Hadjon, Dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, UGM Press, 2008, Hlm. 326.

Undang Peratun. Sehingga, berdasarkan atas dasar gugatan tersebutlah seharusnya hakim bertindak dalam penyelesaian sengketa di PTUN, juga menjadi tolak ukur bagi hakim dalam memutuskan sengketa, hal ini beralasan karena hakim tidak boleh memutus di luar dari isi gugatan.<sup>44</sup>

## H. Metodologi Penelitian

Penelitian merupakan sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi, karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Penelitian sedapat mungkin ditujukan untuk memecahkan suatu masalah yang dihadapi oleh masyarakat, lembaga, institusi atau ilmu pengetahuan.<sup>45</sup> Setiap penelitian ilmiah selalu menggunakan metodologi penelitian yang mempunyai ciri yang berbeda pada setiap cabang ilmu pengetahuan. Perbedaan metodologi tersebut bukan berarti berbeda secara utuh, akan tetapi masing-masing ilmu pengetahuan mempunyai identitas sesuai dengan disiplin ilmu yang akan ditelitinya.<sup>46</sup>

### 1. Pendekatan Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah metode penelitian hukum yuridis sosiologis atau yang sering disebut dengan penelitian hukum sosiologis berdasarkan madzhab *sociological jurisprudence*.<sup>47</sup> Metode

---

<sup>44</sup> Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, edisi revisi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, Hlm. 145.

<sup>45</sup> Maria S.W Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian (Sebuah Panduan Dasar)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, Hlm. 1.

<sup>46</sup> Soerjono Soekanto, *Perspektif Teoritis Studi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, Hlm. 1.

<sup>47</sup> Mukti Fajar Dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, Hlm. 47.

penelitian tersebut dapat dilihat dari efektifitas hukum atau fakta yang ada dilapangan yang kemudian dibandingkan dengan aturan hukum positif.<sup>48</sup> Data lapangan dipergunakan sebagai informasi penting dalam menentukan keefektifitasan regulasi dan institusi dalam praktik hukum administrasi. Namun meskipun titik berat penelitian ini adalah penelitian yuridis sosiologis, untuk memperkuat atau mendukung kajian atas perolehan data tersebut maka akan dilakukan pula studi kepustakaan. Hal ini diperlukan guna memperkuat dari hasil penelitian.

## 2. Objek penelitian

Adapun objek penelitian dalam penulisan tesis ini adalah :

- a. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Yogyakarta
- b. Mengenai Kompetensi absolut PTUN dalam konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan.

## 3. Data Penelitian

Dalam penelitian ini data yang digunakan adalah data hukum primer dan data hukum sekunder. Data tersebut baik berupa hasil dari wawancara yang dilakukan kepada hakim PTUN yogyakarta dan telaah dokumen resmi yang terkait.

## 4. Teknik Pengumpulan Data

Oleh karena penelitian ini bersifat yuridis sosiologis, maka teknik pengumpulan bahan hukum berdasarkan pada studi lapangan dan studi dokumen

---

<sup>48</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2010, Hlm. 50-51.

atau studi kepustakaan. Atinya suatu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum berdasarkan hasil penelusuran studi dokumentasi hukum atau sumber-sumber hukum formal yang terdapat dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan yang berlaku, buku-buku, dokumen-dokumen hukum, jurnal-jurnal hukum, risalah-risalah hukum, dan lain sebagainya. Disamping itu juga pengumpulan data dilakukan juga dengan cara pengamatan dan penelusuran secara langsung di lapangan (*observasi*), berinteraksi langsung (wawancara) dengan hakim PTUN Yogyakarta.

#### 5. Pengolahan dan Analisis Data

Penelitian ini akan dianalisis secara deskriptif-kualitatif. Metode ini bertujuan untuk memahami atau mengerti mengenai permasalahan penelitian, baik mengenai konsekuensi yuridis dari perluasan kompetensi absolut PTUN maupun bentuk perluasan kompetensi absolut PTUN dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan dalam analisis dan konstruksi.<sup>49</sup>Data yang sudah di sistematisasi kemudian dianalisis secara kualitatif dengan cara menginterpretasikan, menguraikan dan menyusun secara sistematis-logis sesuai dengan tujuan penelitian.

---

<sup>49</sup> *Ibid*, Hlm. 251-252.