

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum atau negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*). Istilah dan makna negara hukum itu ada beberapa versi, namun apabila merujuk pada konsep Frederich Julius Stahl ciri-ciri negara hukum harus memenuhi empat unsur yaitu:<sup>1</sup>

1. Adanya perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
3. Adanya pemerintahan berdasarkan peraturan;
4. Adanya peradilan administrasi.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa konsep negara hukum mengandung prinsip-prinsip asas legalitas, asas pemisahan kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang bertujuan untuk mengendalikan negara atau Pemerintah dari tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan.<sup>2</sup> Negara atau Pemerintah tidak hanya menjaga keamanan dan ketertiban umum, tetapi juga memikul tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyatnya.

Negara Indonesia merupakan negara hukum yang menganut *welfare state*, bahwa Pemerintah harus memberikan kesejahteraan bagi warganya.<sup>3</sup> Hal ini sesuai dengan tujuan negara yaitu memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi warga negaranya sebagaimana dalam Alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Agar tujuan bernegara tersebut dapat tercapai maka dalam

---

<sup>1</sup> Priyatmanto Abdoellah, *Revitalisasi Kewenangan PTUN*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2016, hlm.1.

<sup>2</sup> Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Alumni, Bandung, hlm.19

<sup>3</sup> V. Hadiyono, "Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya", (Agustus 2022), *Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan* Vol.1 No.1, hlm 28.

penyelenggaraannya diperlukan organ atau perangkat pemerintahan dengan fungsi dan wewenang masing-masing.<sup>4</sup>

Pemerintah sebagai suatu institusi yang oleh undang-undang diberi wewenang untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan. Setiap tindakan Pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan atau dalam rangka merealisasi tujuan negara harus memiliki dasar hukum atau dasar kewenangan. Ini dikenal dengan istilah asas *legaliteitsbeginsel* atau *wetmatigheid van bestuur*, artinya setiap aktivitas Pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>5</sup> Tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka aparat Pemerintah tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.<sup>6</sup>

Sering kali Pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat sementara peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar bagi tindakan Pemerintah itu belum ada. Dalam kondisi tertentu dapat terjadi kontradiksi internal bagi Pemerintah yang mana di satu sisi Pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan

---

<sup>4</sup> Roy Marthen Moonti, Arifin Tumuhulawa, Yayan Hanapi, dkk, "Upaya Administratif Dalam Sengketa Peradilan Tata Usaha Negara", (2022), *Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora*, Vol.9, No.3, hlm. 1560.

<sup>5</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2014 Nomor 292 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 5601, Pasal 1 angka 5.

<sup>6</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 83.

umum bagi masyarakat yang berkembang pesat, di sisi lain Pemerintah harus memiliki dasar hukum untuk melakukan tindakan.<sup>7</sup>

Instansi Pemerintah dalam pelaksanaan tugas baik menyangkut urusan eksternal (pelayanan umum) maupun yang berkaitan urusan internal (seperti urusan kepegawaian) tidak dapat dilepaskan dari tugas pembuatan keputusan administrasi pemerintahan. Dengan semakin kompleksnya urusan pemerintahan serta semakin meningkatnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat, tidak tertutup kemungkinan timbulnya benturan kepentingan (*Conflict of Interest*) antara Pemerintah (Badan/Pejabat Tata Usaha Negara) dengan seseorang/Badan Hukum Perdata yang merasa dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu dengan adanya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut menjadi dasar lahirnya sengketa Tata Usaha Negara (TUN).<sup>8</sup>

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul antara orang atau badan hukum perdata baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>9</sup> Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), maka timbulnya suatu sengketa bukanlah hal yang harus dianggap sebagai hambatan Pemerintah, melainkan harus dipandang sebagai berikut:<sup>10</sup>

1. Dari sudut pandang warga masyarakat adalah merupakan pengejawantahan asas negara hukum bahwa setiap warga negara dijamin hak-haknya menurut hukum, dan segala penyelesaian sengketa harus dapat diselesaikan secara hukum pula;

---

<sup>7</sup> Supandi, *Loc.Cit*, hlm. 2-3.

<sup>8</sup> Yusrizal, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Lhokseumawe, Unimal Press, 2015, hlm. 13.

<sup>9</sup> “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara”, *Lembaran Negara R.I. Tahun 1986 Nomor 77 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 3344*, Pasal 1 angka 4.

<sup>10</sup> Ujang Abdullah, *Upaya Administrasi Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, [https://ptun-palembang.go.id/upload\\_data/UPAYA%20ADMINISTRASI%20DALAM%20PERATUN.pdf](https://ptun-palembang.go.id/upload_data/UPAYA%20ADMINISTRASI%20DALAM%20PERATUN.pdf), diakses pada tanggal 23 Desember 2022, hlm. 1.

2. Dari sudut pandang Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara adalah sarana atau forum untuk menguji apakah keputusan tata usaha negara yang diterbitkannya telah memenuhi asas-asas hukum dan keadilan melalui sarana hukum menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keputusan tata usaha negara atau keputusan administrasi negara adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Suatu keputusan tata usaha negara dikatakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, apabila keputusan tersebut memiliki kriteria berikut :<sup>11</sup>

1. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural atau formal.
2. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat material dan substansial.
3. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang.

Prinsip utama yang dikedepankan dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara atau sengketa administrasi pemerintahan adalah prinsip penyelesaian sengketa dengan musyawarah, diantaranya melalui upaya administratif. Apabila melalui upaya administratif rakyat tidak puas dengan keputusan upaya administratif tersebut, maka sarana dan upaya terakhir dalam menyelesaikan sengketa antara rakyat dan Pemerintah adalah melalui Peradilan administrasi.<sup>12</sup>

Upaya administratif dan peradilan administrasi sebagai media untuk menguji keabsahan tindakan atau keputusan Pemerintah dan juga sebagai sarana perlindungan hukum. Seiring dengan perluasan tindakan-tindakan organ Pemerintah terhadap warga negara, keberadaan upaya administratif dan peradilan administrasi merupakan unsur

---

<sup>11</sup> Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm.81.

<sup>12</sup> Hari Sugiharto, dan Bagus Oktafian Abrianto, "Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Dalam Sengketa Tata Usaha Negara", (2018), *Jurnal Arena Hukum* Vol.11 No.1, hlm. 153.

penting tegaknya negara hukum dan terlindunginya hak-hak warga negara dari keputusan Pemerintah yang menimbulkan kerugian bagi warga negara.

Sejalan dengan itu, tujuan pembentukan dan kedudukan suatu peradilan administrasi dalam suatu negara tidak bisa dipisahkan dengan falsafah negara yang dianutnya. Menurut S.F Marbun,<sup>13</sup> tujuan pembentukan peradilan administrasi 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.

Sistem peradilan di Indonesia sebelum maupun sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Agung merupakan puncak dari badan-badan peradilan diempat lingkungan peradilan. Empat lingkungan peradilan yang terdiri dari satu lingkungan peradilan umum dan tiga lingkungan peradilan khusus yaitu: agama, militer, dan tata usaha negara. Keempat lingkungan peradilan tersebut masing-masing memiliki badan peradilan tingkat pertama dan banding. Masing-masing lingkungan badan peradilan tersebut mempunyai kompetensi (kewenangan mengadili) sendiri.<sup>14</sup>

Kompetensi lingkungan badan peradilan diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sebagaimana dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa:<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 89.

<sup>14</sup> Yodi Martono Wahyunadi, *Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Aura Publishing, Bandar Lampung, 2018, hlm. 4.

<sup>15</sup> “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman”, *Lembaran Negara R.I. Tahun 2009 Nomor 77 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 3344*, Pasal 25 ayat (2).

1. Peradilan Umum adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan pidana dan perdata;
2. Peradilan Agama adalah memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang Bergama Islam;
3. Peradilan Militer adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara tindak pidana militer;
4. Peradilan Tata Usaha Negara adalah memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Pengadilan Tata Usaha Negara berfungsi sebagai badan peradilan yang mampu menyeimbangkan kepentingan Pemerintah dengan kepentingan masyarakat melalui penegakan hukum administrasi negara. Keseimbangan tersebut diwadahi dalam Pengadilan Tata Usaha Negara dengan memberikan kesempatan kepada warga untuk menguji keputusan Pemerintah yang dianggap merugikan kepentingan warga. Dengan pengujian tersebut, jika pengadilan mengabulkan gugatan warga maka pihak Pemerintah akan mampu mengoreksi tindakan yang dijalkannya.<sup>16</sup>

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, perlindungan hukum akibat dikeluarkannya ketetapan (*beschiking*) dapat ditemput melalui dua jalur yaitu: melalui upaya administratif dan melalui gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>17</sup>

Dapat diartikan bahwa tidak semua keputusan tata usaha negara sebagai obyek sengketa tata usaha negara karena apabila tersedia upaya administratif maka sengketa tata usaha negara tersebut harus dilakukan terlebih dahulu melalui upaya administratif sebelum diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>18</sup> Pengadilan baru

---

<sup>16</sup> Yuslim, *Loc. Cit.*, hlm. 20

<sup>17</sup> “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara”, *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2004 Nomor 77 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 3344, Pasal 53.

<sup>18</sup> Erna Dwi Safitri dan Nabitatus Sa’adah, “Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara”, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* Vol.3 No.1, hlm. 35.

berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan. Sebagaimana dalam Pasal 48 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Peradilan TUN mengatur sebagai berikut:<sup>19</sup>

Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Upaya administratif merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang dilaksanakan dilingkungan pemerintahan (bukan oleh peradilan bebas) yang terdiri atas prosedur keberatan dan prosedur banding administratif.<sup>20</sup> Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan banding administratif. Akan tetapi, apabila penyelesaiannya harus dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan, maka disebut sebagai prosedur keberatan.

Apabila di dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku tidak ada kewajiban untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara tersebut melalui upaya administratif, maka seseorang atau Badan Hukum Perdata tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Gugatan tersebut dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

---

<sup>19</sup> “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara”, *Loc.Cit*, Pasal 48 ayat (1).

<sup>20</sup> Indroharto, *Loc.Cit*, hlm. 51.

Hal ini menunjukkan adanya koneksitas antara upaya administratif dengan upaya yudisial. Menurut Umar Dani<sup>21</sup>, upaya administratif dianggap setara dengan peradilan tingkat pertama, sehingga setelah upaya administratif dilakukan maka pengadilan yang berwenang memeriksanya adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai lembaga yudisial tingkat pertama.

Undang-Undang Peradilan TUN menempatkan upaya administratif yakni upaya keberatan dan banding administratif sebagai upaya alternatif-imperatif dalam menguji sebuah keputusan pejabat tata usaha negara. Disebut sebagai upaya alternatif karena ada upaya lain dalam menguji keputusan pejabat tata usaha negara yakni langsung menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara tanpa melalui mekanisme keberatan dan banding administratif. Sifat imperatifnya apabila pengujian keputusan tata usaha negara tertentu yang peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa keberatan dan atau mewajibkan banding administratif, maka upaya keberatan dan banding administratif menjadi bagian yang terpisah dengan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>22</sup>

Kehadiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberi perubahan yang cukup signifikan terhadap hukum materil maupun formil dalam proses beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan disahkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan pada tanggal 17 Oktober 2014, Upaya Administratif diatur dalam BAB Khusus, yakni BAB X tentang Upaya Administratif serta termuat dalam Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 16 dan Pasal 75 sampai dengan Pasal 78.

---

<sup>21</sup> Umar Dani, *Rekonstruksi Sistem Hukum Acara PTUN*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 313.

<sup>22</sup> Supandi, *Loc.Cit*, hlm. 399.

Berdasarkan ketentuan tersebut mengatur bahwa apabila warga masyarakat dirugikan oleh keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat mengajukan upaya administratif.<sup>23</sup> Pertama dimulai dari upaya administratif berupa keberatan secara tertulis kepada pejabat pemerintahan yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan.<sup>24</sup> Kedua, dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, warga Masyarakat dapat mengajukan banding secara tertulis kepada atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan.<sup>25</sup> Ketiga apabila warga masyarakat masih tidak menerima atas penyelesaian banding oleh atasan pejabat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan, namun dalam menempuh tahapan-tahapan tersebut, harus sesuai dengan ketentuan dan jangka waktu yang telah ditentukan.<sup>26</sup>

Pengaturan upaya administratif dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mensyaratkan bahwa proses final dari upaya administratif adalah gugatan ke peradilan administrasi. Artinya semua keputusan pejabat tata usaha negara yang dipersoalkan atau merugikan warga masyarakat dapat di gugat ke Peradilan Tata Usaha Negara dengan terlebih dahulu melewati mekanisme upaya administratif yakni keberatan dan banding administratif. Berbeda dengan ketentuan upaya administratif yang terdapat pada ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Peradilan TUN yang hanya mensyaratkan dilakukan upaya administratif terhadap keputusan tata usaha negara yang apabila disengketakan proses penyelesaiannya sudah diatur oleh Undang-Undang tertentu melalui mekanisme internal.

---

<sup>23</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Loc. Cit*, Pasal 75.

<sup>24</sup> *Ibid.*, Pasal 76 ayat (1).

<sup>25</sup> *Ibid.*, Pasal 76 ayat (2).

<sup>26</sup> *Ibid.*, Pasal 76 ayat (3).

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagai hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara tidak mengatur secara rinci mengenai penyelesaian sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara setelah menempuh Upaya Administratif. Berangkat dari persoalan tersebut pada tanggal 4 Desember 2018, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif sebagai hukum acara mengenai penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif.

Pada hakikatnya, hukum acara termasuk hukum formil yang berada dalam ruang lingkup hukum publik. Hukum formal merupakan sarana penegakan hukum materiil dan penegakan hukum materiil oleh hukum formil secara kongkrit berlangsung saat berlakunya secara positif. Oleh karena itu dalam memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutus perkara dengan menerapkan hukum ini *concreto* dalam upaya menjamin ditaatinya hukum materiil serta dengan menempuh prosedur yang ditetapkan oleh hukum formil.<sup>27</sup>

Mahkamah Agung (MA) melalui Perma Nomor 6 Tahun 2018 telah mengubah karakter norma upaya administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjadi bersifat imperatif. Sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (1) Perma Nomor 6 Tahun 2018 bahwa pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Supandi, *Loc. Cit*, hlm. 34.

<sup>28</sup> “Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif”, Berita Negara RI Tahun 2016 Nomor 1586, Pasal 2.

Lebih lanjut dalam Pasal 5 Perma Nomor 6 Tahun 2018 tenggang waktu pengajuan gugatan dihitung 90 (sembilan puluh) hari sejak keputusan atas upaya administratif diterima oleh warga masyarakat atau diumumkan oleh Badan dan/ atau pejabat administrasi pemerintahan.<sup>29</sup> Berdasarkan keterangan tersebut terhadap objek gugatan berupa keputusan tata usaha negara yang lahir setelah perma Nomor 6 Tahun 2018 wajib menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan tata usaha negara.

Dapat dikatakan upaya administratif sangat diperlukan meskipun telah ada peradilan administrasi. Pengujian keputusan dan/atau tindakan Pemerintah melalui upaya administratif lebih lengkap, mencakup aspek kebijakan dan aspek hukum serta dapat langsung megubah, memperbaiki, atau bahkan mencabut keputusan yang disengketakan. Hal ini berbeda dengan hakim peradilan administrasi yang hanya menguji suatu keputusan itu dengan menyatakan bahwa keputusan itu tidak sah atau batal. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka penyelesaian persoalan pemerintahan melalui upaya administratif adalah pilihan utama daripada penyelesaian persoalan di pengadilan.<sup>30</sup>

Upaya administratif diposisikan sebagai tiket untuk dapat mengajukan gugatan di Pengadilan. Artinya warga masyarakat diwajibkan menempuh upaya administratif terlebih dahulu agar dapat berperkara di Pengadilan. Apabila hal ini belum ditempuh dapat dipastikan gugatannya akan dinyatakan tidak lolos dismissal proses atau dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijkverklaard*), sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 36/G/2019/PTUN.PDG dan Putusan Nomor 27/G/2021/PTUN.PDG.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, Pasal 5.

<sup>30</sup> Ridwan, *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 132-133.

Hakim dalam pertimbangannya menilai bahwa gugatan penggugat belum memenuhi syarat formal suatu gugatan yaitu belum menempuh upaya administratif. Adapun yang menjadi objek gugatan adalah Surat Keputusan Walikota Payakumbuh Nomor: 888.241/732/Wk-Pyk/2018 tanggal 21 Desember 2018 tentang Pemberhentian Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atas nama ZUL APRIS.

Berdasarkan ketentuan Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, mengatur mengenai penyelesaian sengketa Pegawai ASN melalui upaya administratif yaitu berupa keberatan dan banding administratif. Berpedoman pada *asas lex specialis derogate legi generalis*, maka dalam pengujian upaya administratif memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang tersebut.

Pengadilan dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan gugatan berpedoman pada peraturan dasar yang mengatur upaya administratif. Dalam hal peraturan dasar penerbitan keputusan tidak mengatur upaya administratif, pengadilan menggunakan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.<sup>31</sup>

Penyelesaian sengketa melalui upaya administratif dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan bukan bersifat *mandatory* tetapi bersifat fakultatif. Sifat fakultatif tersebut memiliki arti tidak adanya kewajiban bagi Penggugat pencari keadilan untuk melalui tahap upaya administrasi terlebih dahulu dan dapat langsung mengajukan gugatan di pengadilan. Sebagaimana dalam Pasal 75 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagai berikut:<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> “Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif”, *Berita Negara RI* tahun 2018 Nomor 1586, Pasal 3 ayat (2).

<sup>32</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Loc.Cit*, Pasal 75.

Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan

Dalam redaksi Pasal 75 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut terdapat kata dapat, maka hal ini menunjukkan bahwa upaya administrasi dalam penyelesaian perkara tata usaha negara bukanlah menjadi sebagai keharusan. Badan atau pejabat Pemerintah bisa mengartikan kata dapat tersebut dengan iya (harus menempuh upaya administratif terlebih dahulu) dan juga dapat diartikan dengan tidak sehingga dimaknai sebagai pilihan (dapat langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata usaha Negara). Artinya, masyarakat diberikan pilihan untuk mengajukan upaya administratif atau langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata usaha Negara.

Apabila penyelesaian persoalan diutamakan oleh Pemerintah dengan masyarakat, maka frasa kata dapat pada harus ditafsirkan berupa pilihan untuk menerima keputusan pejabat atau mengajukan keberatan dan banding administratif karena merasa dirugikan. Hal ini menjadi dasar timbulnya permasalahan dan perbedaan pendapat pertimbangan hukum hakim dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 20/G/TUN/2020/PTUN.PDG.

Dalam pertimbangan hukum nya majelis Hakim berbeda pendapat (*Dissenting Opinion*) terkait pengujian terhadap upaya administratif yang ditempuh oleh warga masyarakat. Dalam putusan ini yang menjadi objek gugatan adalah Surat Keputusan Bupati Pasaman Nomor 188.45/544/BUP-PAS/2020 Tentang Pengangkatan Wali Nagari Languang Kecamatan Rao Utara tanggal 19 Agustus 2020. Penggugat merasa keberatan dengan adanya surat keputusan tersebut dengan mengajukan keberatan kepada Tergugat pada tanggal 17 September 2020.

Dapat dikatakan bahwa penggugat telah melakukan upaya administratif berupa keberatan sebelum mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang. Upaya

Administratif yang baru ditempuh berupa keberatan kepada tergugat, namun setelah menerima jawaban atas keberatan tersebut penggugat tidak mengajukan banding administrasi.

Ketiadaan standar, prosedur dan norma menjadi salah satu sumber permasalahan hukum dalam menyelesaikan sengketa melalui mekanisme upaya administratif. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dalam menyelesaikan sengketa melalui mekanisme upaya administratif karena peraturan dasar mengenai pokok sengketa tidak mengatur sama sekali upaya administratif atau mengatur upaya administratif hanya satu tahapan saja. Dengan demikian berdasarkan keadaan-keadaan yang diuraikan di atas, maka perlu dilakukan penelitian tentang “Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang”.

#### **B. Rumusan Masalah**

Dalam tesis ini yang menjadi rumusan masalah adalah:

1. Bagaimana eksistensi upaya administratif dalam penyelesaian sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang?
2. Bagaimana pertimbangan hukum hakim terhadap tidak dilakukannya upaya administratif dalam menyelesaikan sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut di atas, tujuan penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis eksistensi upaya administratif dalam penyelesaian sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang.

2. Untuk menganalisis dan mengkaji pertimbangan hukum hakim terhadap tidak dilakukannya upaya administratif dalam menyelesaikan sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dapat memberikan berbagai manfaat. Manfaat tersebut adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap upaya pembaharuan hukum administrasi dan memberikan sumbang saran dalam ilmu pengetahuan hukum pada umumnya termasuk untuk menambah khasanah perpustakaan. Selain itu, dapat dijadikan sebagai bahan informasi tentang data empiris yang dapat dipergunakan sebagai bahan perbandingan bagi penelitian selanjutnya dan untuk menambah kajian ilmiah dalam rangka memberikan sumbangan pemikiran yang terkait dengan penyelesaian sengketa melalui upaya administratif di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang.

2. Manfaat Praktis.

- a. Bagi aparatur negara/ pejabat tata usaha negara, sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan agar mampu menjadi alat negara yang efektif, bersih, dan berwibawa dalam melaksanakan tugasnya yang berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat.
- b. Bagi aparat penegak hukum khususnya hakim pengadilan tata usaha negara, sebagai pedoman untuk menguji keputusan/tindakan yang dikeluarkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dikaitkan dengan upaya administratif.

- c. Bagi masyarakat pencari keadilan, untuk lebih mengetahui penyelesaian sengketa melalui upaya administratif apabila timbul benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan pada Universitas Syiah Kuala ditemukan Penelitian oleh:

1. Azzahrawi, S.H., M.H. Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Karya Ilmiah Tesis, dengan Judul *Wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Kepegawaian Setelah Melalui Upaya Administratif*.

Tujuan Penelitiannya adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk menjelaskan wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian setelah melalui upaya administratif dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- 2) Untuk menjelaskan kendala dan upaya mengatasi kendala penyelesaian sengketa kepegawaian di Pengadilan Tata Usaha Negara setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- 3) Untuk menganalisis dan mengkaji penerapan norma baru dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan dalam kaitannya dengan penegakan hukum administrasi di Indonesia khususnya berkaitan dengan penyelesaian sengketa kepegawaian di Pengadilan Tata Usaha Negara.

2. Muchamad Rodi, Tesis Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya dengan judul *Akibat Hukum Tidak Dilaksanakannya Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*. Rumusan Masalahnya adalah:
  - 1) Mengapa upaya administratif wajib dilakukan dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.
  - 2) Bagaimana akibat hukum tidak dilakukannya upaya administratif dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara.
3. Erna Dwi Safitri dan Nabitatus Sa'adah, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia dengan judul *Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*. Rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:
  - 1) apakah upaya administratif wajib ditempuh terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara ke peradilan tata usaha negara.
  - 2) bagaimanakah prosedur hukum melakukan upaya keberatan pada sengketa kepegawaian Aparatur Sipil Negara.
  - 3) apakah akibat hukum terhadap tidak dilaksanakan upaya administratif oleh pihak penggugat
4. Firzhal Arzhi Jiwantara, Jurnal Jatiswara dengan Judul *Upaya Administratif dan Penerapannya Dalam Sengketa Administrasi*. Rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:
  - 1) apakah upaya administratif wajib ditempuh terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.
  - 2) apakah akibat hukum terhadap tidak dilaksanakan upaya administratif oleh pihak penggugat.

5. Irvan Mawardi, Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung, Jurnal dengan judul *Kedudukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Sebagai Pengadilan Tingkat Pertama (jo Pasal 51 ayat 3 UU 5/1986) Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.*

Rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pola penyelesaian sengketa administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- 2) Bagaimana Kedudukan dan Kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama dalam menerima, memeriksa dan menyelesaikan sengketa administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 48 jo Pasal 51 UU Peratun setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian tentang “Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang”, belum pernah dilakukan baik mengenai objek maupun berdasarkan cakupan penelitian. Oleh karena itu, penelitian ini adalah asli adanya, artinya secara akademik penelitian ini dapat dipertanggung jawabkan kemurniannya, karena belum ada yang melakukan penelitian yang sama dengan judul penelitian ini.

#### **F. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

Kerangka teoritis merupakan kerangka pikir yang intinya berisi konstruksi pikir atau kerangka yang mencerminkan hubungan antar variabel penelitian. Adapun kerangka konseptual merupakan konsep dasar yang berkaitan dengan konsep-konsep yang

terkandung dalam judul penelitian yang dijabarkan ke dalam permasalahan dan tujuan penelitian.

## 1. Kerangka Teoritis

Kerangka teori merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan atau pegangan teoritis dalam penelitian.<sup>33</sup> Dapat pula dipahami bahwa teori merupakan serangkaian asumsi, konsep, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan antar konsep.<sup>34</sup>

Kerangka teoritis yang digunakan sebagai pisau analisis, dan untuk mendukung penyelesaian permasalahan mendasar sebagaimana diuraikan di muka. Sesuai dengan permasalahan yang diajukan, maka penelitian ini menggunakan:

### a. Teori Negara Hukum

Gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia menulis *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya. Sementara dalam dua tulisan pertama, *Politeia* dan *Politicos* belum muncul istilah negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato sudah mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.

Gagasan negara hukum dikembangkan dan ditegaskan oleh murid Plato yang bernama Aristoteles dengan tulisannya dalam buku *Politica*. Di dalam bukunya tersebut, Aristoteles mengemukakan bahwasanya suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Gagasan negara hukum yang

---

<sup>33</sup> M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1996, hlm. 80.

<sup>34</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 19.

telah dikemukakan baik oleh Plato dan Aristoteles tersebut di atas masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat yang panjang.

Pada abad ke-19 muncul kembali secara eksplisit konsep *rechtstaat* dari Freiderich Julius Stahl. Gagasan tersebut diilhami oleh Immanuel Kant dengan menyatakan bahwa unsur-unsur negara hukum (*rechstaat*) adalah sebagai berikut :

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. Peradilan Administrasi dalam perselisihan.<sup>35</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, ide *rechtstaat* cenderung kearah positivisme hukum yang membawa konsekuensi bahwa hukum itu harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang.<sup>36</sup> Demikian pula pendapat H.W.R Wade yang menyatakan bahwa dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*).

Negara hukum menentukan bahwa Pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada Pemerintah. Dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Adapun menurut N.E Algra dan H.C.J.G Jansen :

tujuan hukum itu sendiri antara lain “...*opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen*” (diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna) artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam negara hukum, eksistensi hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Secara teknis,

---

<sup>35</sup> S.F. Marbun, *Loc. Cit*, hlm. 9.

<sup>36</sup> Philipus M Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah disampaikan pada Simposium Politik, Hak Asasi, dan Pembangunan, dalam Rangka Dies Natalies Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 6.

penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara hukum itu dilakukan oleh hukum administrasi negara.<sup>37</sup>

Negara Republik Indonesia merupakan negara hukum dengan kedaulatan yang berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (Konstitusi). Dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia tersebut telah dinyatakan secara tegas bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Adapun kekuasaan kehakiman tersebut dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya yang salah satunya lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan uraian di atas, maka teori negara hukum yang digunakan dalam penelitian ini sebagai dasar teoritik hukum administrasi dan peradilan administrasi (peradilan tata usaha negara) sebagai salah satu unsur negara hukum.

b. Teori Kepastian Hukum

Menurut Theo Huijbers, tujuan politik hukum bukan hanya menjamin keadilan, melainkan juga menciptakan ketentraman hidup dengan memelihara kepastian hukum. Artinya, kepastian hukum bukan merupakan tujuan (politik) hukum, melainkan merupakan sesuatu yang harus ada apabila keadilan dan ketentraman hendak diciptakan. Indikator adanya kepastian hukum di suatu negara itu sendiri adalah adanya perundang-undangan yang jelas dan perundang-undangan tersebut diterapkan dengan baik oleh hakim maupun petugas hukum lainnya.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 22-23.

<sup>38</sup> Abdul Rachmad Budiono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 22.

Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>39</sup>

Menurut pendapat Soerjono Soekanto, kepastian hukum mengharuskan diciptakannya peraturan-peraturan umum atau kaidah-kaidah yang berlaku umum, supaya tercipta suasana yang aman dan tentram di dalam masyarakat.<sup>40</sup>

c. Teori Kewenangan

Menurut Salim H.S. dan Erlies Septiana Nurbani, 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.<sup>41</sup> Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi:

1. Adanya kekuasaan;
2. Adanya organ pemerintah; dan
3. Sifat hubungan hukumnya.

Indroharto menyatakan bahwa ada tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yaitu kewenangan atribusi, delegasi dan mandat.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 158.

<sup>40</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (suatu tinjauan secara sosiologis)*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 55.

<sup>41</sup> Salim H.S. dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 186.

<sup>42</sup> Indroharto, *Loc. Cit*, hlm. 91.

Sebagaimana yang didefinisikan oleh H.D van Wijk/ Willem Konijnenbelt, sebagai berikut:<sup>43</sup>

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam konsep hukum publik, kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi ( konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi) sebagaimana yang disebutkan oleh F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek *“Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht”*.<sup>44</sup>

Bila dihubungkan antara pernyataan di atas dengan komposisi pengaturan mengenai kewenangan di dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan maka dapat dicermati pengaturan pasal demi pasal sebanyak 25 pasal yang meliputi Bab IV tentang Kewenangan Pemerintahan dan Bab V tentang diskresi sehingga pengaturan kewenangan di dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan merupakan konsep inti karena komposisi pengaturannya lebih banyak bila dibandingkan dengan pengaturan lainnya seperti prosedur administrasi pemerintahan dan Keputusan Pemerintahan.

---

<sup>43</sup> Ridwan HR, *Loc. Cit*, hlm. 101-102.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 99.

Lembaga peradilan di Indonesia secara normatif seringkali menggunakan istilah Kekuasaan untuk menerangkan segi kewenangannya, hal ini dapat dilihat dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kewenangan lembaga peradilan. Salah satu contohnya yaitu di dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman dan lebih khusus di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 beserta perubahannya tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Kewenangan suatu lembaga peradilan dapat dibedakan atas kewenangan relatif dan kewenangan absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan peradilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan peradilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.<sup>45</sup>

Dalam penelitian ini teori kewenangan sebagai teori pendukung akan digunakan untuk menganalisa kewenangan Peradilan Tata usaha Negara dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara setelah terlebih dahulu menempuh upaya administratif, sehingga dapat memudahkan untuk menjawab isu hukum yang diteliti.

#### d. Teori Perundang-Undangan

Hamid S. Attamimi seperti dikutip M Solly Lubis membagi dua cabang atau sisi dari ilmu pengetahuan perundang-undangan. Pertama, sisi yang bertujuan untuk menjelaskan dan menjernihkan pemahaman yang disebut *Gezetzgebungstheorie*, dan sifatnya kognitif, dan inilah yang diterjemahkan menjadi “teori perundang-undangan”. Kedua, sisi yang bertujuan menjelaskan perihal tindak pelaksanaan yang disebut

---

<sup>45</sup> S.F. Marbun, *Loc. Cit*, hlm. 59.

*Gezetzgebungslehre* yang sifatnya normatif, dan inilah yang diterjemahkan menjadi “Ilmu Perundang-undangan”.<sup>46</sup>

Bagir Manan membagi undang-undang dalam perspektif ilmu hukum sebagai berikut:<sup>47</sup>

“Ilmu hukum (*rechtswetenschap*) membedakan antara undang-undang dalam arti material (*wet in materiele zin*) dan undang-undang dalam arti formal (*wet in formeleezin*). Dalam arti material, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Inilah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan. Dalam arti formal, undang-undang adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang mengikat secara umum. Dilihat dari bentuknya yang tertulis dan sifat mengikatnya yang mengikat secara umum maka undang-undang adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Perbedaannya dengan peraturan perundang-undangan lain terletak pada cara pembentukannya yaitu kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Di Indonesia, undang-undang adalah hasil kerjasama antara Presiden dan DPR.”

Pengkajian mengenai peraturan perundang-undangan mencakup segala bentuk peraturan perundang-undangan baik yang dibuat pada tingkat pusat pemerintahan negara maupun di tingkat daerah. Dan karena peraturan perundang-undangan adalah salah satu aspek dari hukum, maka pengkajian peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pengkajian hukum.<sup>48</sup>

Teori perundang-undangan berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, khususnya mengenai dasar-dasar perundang-undangan<sup>49</sup>, dan bersifat kognitif. Adapun ilmu perundang-undangan berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> M. Solly Lubis, *Loc.Cit*, hlm. 10-11.

<sup>47</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-hill. Co, Jakarta, 1992, hlm.4

<sup>48</sup> *Ibid*

<sup>49</sup> M. Solly Lubis, *Op.Cit*, hlm. 13.

<sup>50</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu PerUndang-Undangan (1)*, Kanisius, Yogyakarta, 2011, hlm. 8.

Dalam tata urutan norma hukum, menurut *Stufentheorie*, hukum mengatur pembentukannya sendiri karena norma hukum yang satu menentukan cara untuk membuat norma hukum lainnya, dan sampai derajat tertentu juga menentukan isi norma lainnya tersebut. Pembentukan norma hukum yang satu, yaitu norma hukum yang lebih rendah, ditentukan oleh norma hukum lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan rangkaian pembentukan hukum (*regressus*) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi.<sup>51</sup>

Terhadap hirarki hukum, Hans Nawiansky seperti dikutip A. Rosyid Al Atok mengelompokkannya ke dalam 4 (empat) kelompok, yaitu :

1. *Staatsfundamentalnorm*, (Norma Fundamental Negara)
2. *Staatsgerundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara)
3. *Formell Gesetz* (Undang-undang “formal”), dan
4. *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom).<sup>52</sup>

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam perkembangannya telah mengalami beberapa kali perubahan. Hierarki ini mulai dikenal saat dibentuknya Undang Undang Nomor 1 Tahun 1950 yaitu Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Setelah itu berturut-turut diatur dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan-Perundangan Republik Indonesia, lalu diubah dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR 2000, tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, lalu diubah dengan

---

<sup>51</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-empiris*, Alih Bahasa Drs. H. Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 155.

<sup>52</sup> A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 13.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang ini menentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus didasarkan kepada Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik.<sup>53</sup> Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011,<sup>54</sup> membedakan antara Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi:<sup>55</sup>

- 1) Asas kejelasan tujuan;
- 2) Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- 3) Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- 4) Asas dapat dilaksanakan;
- 5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- 6) Asas kejelasan rumusan;
- 7) Asas keterbukaan.

Sedangkan asas materi muatan terbagi menjadi:

- 1) Asas pengayoman;
- 2) Asas kemanusiaan;
- 3) Asas kebangsaan;

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 25.

<sup>54</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2011 Nomor 82 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 5234, Pasal 5.

<sup>55</sup> *Ibid.*, Pasal 6 ayat (1).

- 4) Asas kekeluargaan;
- 5) Asas kenusantaraan;
- 6) Asas bhineka tunggal ika;
- 7) Asas keadilan;
- 8) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- 9) Asas ketertiban dan kepastian hukum;
- 10) Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Menurut Van der Plies sebagaimana dikutip oleh Yuliandri, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi asas Formal (*formele beginselen*), dan asas materiil (*materiele beginselen*). Asas Formal meliputi asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus. Sedangkan Asas-asas Materiil meliputi: asas terminologi dan sistematika yang jelas, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.<sup>56</sup>

Asas preferensi hukum merupakan asas yang berlaku dalam perundang undangan. Adapun asas-asas preferensi hukum tersebut yaitu:<sup>57</sup>

1. Asas *lex superior derogat legi inferiori*, artinya undang-undang yang lebih tinggi mengalahkan/menyampingkan undang-undang yang lebih rendah;
2. Asas *lex specialis derogat legi generali*, artinya undang-undang yang bersifat khusus mengalahkan/menyampingkan undang-undang yang bersifat umum;
3. Asas *lex posteriori derogat legi priori*, artinya undang-undang yang baru mengalahkan/menyampingkan undang-undang yang lama.

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka alasan digunakannya Teori Peraturan Perundang-undangan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisa kesesuaian antara

---

<sup>56</sup> Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik, Gagasan, Pembentukan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 113-114.

<sup>57</sup> I Ketut Artadi dan I Dewa Nyoman Rai Asmara Putra, *Implementasi Ketentuan Ketentuan Hukum Perjanjian kedalam Perancangan Kontrak*, Udayana University Press, Denpasar, 2010, hlm. 187.

peraturan perundang-undangan yang dikaji dalam tulisan ini dengan unsur-unsur atau asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, serta guna mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, khususnya mengenai dasar-dasar perundang-undangan yang mengatur mengenai Upaya Administratif.

## 2. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari kerancuan dan kekaburan dalam arti pengertian, maka perlu kiranya dirumuskan beberapa definisi dan beberapa konsep. Adapun konsep-konsep yang dimaksud meliputi hal-hal sebagai berikut:

### a. Sengketa Tata Usaha Negara

Kata sengketa Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia , sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat pertikaian atau perbantahan.<sup>58</sup> Sengketa merupakan kelanjutan dari konflik, sedangkan konflik itu sendiri adalah suatu perselisihan antara dua pihak, tetapi perselisihan itu hanya dipendam dan tidak diperlihatkan dan apabila perselisihan itu diberitahukan kepada pihak lain maka akan menjadi sengketa.<sup>59</sup>

Menurut ketentuan Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara 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

---

<sup>58</sup> Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1988, hlm. 643.

<sup>59</sup> Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan*, P.T. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2003, hlm. 1.

akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 1 Angka 10 tersebut apabila unsur-unsurnya diidentifikasi lebih lanjut maka untuk dapat disebut sebagai sebuah sengketa Tata usaha Negara setidaknya-tidaknya harus memenuhi kriteria sebagai berikut;

1. Sengketa tersebut timbul dalam bidang Tata Usaha Negara (sifat sengketa);
  2. Sengketa tersebut timbul antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (subyek hukum yang bersengketa);
  3. Sengketa tersebut timbul sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (objek sengketa);
- b. Upaya Administratif

Istilah yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah Upaya Administratif, karena istilah upaya administratif telah baku digunakan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Hal ini perlu ditegaskan lebih dahulu, sebab dalam literatur Hukum Administrasi ditemukan beberapa istilah yang lazim digunakan untuk menyebut istilah ini, antara lain *administratif beroep*, *quasi rechtspraak* atau peradilan semu, *eigenlijke administratieve rechtspraak* atau peradilan administrasi tak murni<sup>60</sup> dan administrasi tribunals.<sup>61</sup>

Munculnya berbagai istilah tersebut dikalangan para sarjana, disebabkan mereka membahas dan merumuskannya dari aspek dan penekanan masing-masing. AM. Donner dalam bukunya *Nederlands Bestuursrecht* sebagaimana dikutip oleh Sjachran Basah,<sup>62</sup> menggunakan istilah *administratif beroep*. Sebab terjadinya *administratieve beroep*

---

<sup>60</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 154.

<sup>61</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 1986, hlm. 21-23.

<sup>62</sup> Sjachran Basah, *Op.Cit*, hlm. 60.

karena terdapatnya permintaan banding (*beroep*), kepada instansi pemerintah yang lebih tinggi yang masih dalam jenjang vertikal terhadap tindakan pemerintah. Pemeriksaan dilakukan dengan tidak memisahkan segi kebijaksanaan dan segi hukum.

Namun Rochmat Soemitro,<sup>63</sup> tidak sependapat dengan penggunaan kata *beroep* pada *administratieve beroep* sebab kata *administratieve beroep* dalam bahasa Indonesia hanya tepat diterjemahkan dengan keberatan. Keberatan dapat diajukan kepada instansi yang mengeluarkan keputusan atau instansi yang secara vertikal lebih tinggi. Keberatan mungkin terdapat disegala bidang dan disetiap instansi yang berwenang mengambil keputusan.

Menurut hukum positif upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara. prosedur tersebut dilakukan dilingkungan pemerintah sendiri dan terdiri dari atas dua bentuk, yakni prosedur keberatan dan banding administratif.<sup>64</sup>

Berkaitan dengan upaya administratif ini selain dari yang dimaksud di atas, dari beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada baik sebelum dicabut maupun yang sekarang berlaku juga telah ditemui beberapa pengertian dari upaya administratif yaitu sebagai berikut:

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menjelaskan yang dimaksud dengan Upaya Administratif adalah *proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat*

---

<sup>63</sup> Rochmat Soemitro, *Naskah Singkat tentang Peradilan Administrasi di Indonesia*, BPHN-Binacipta, Bandung, 1977, hlm. 242.

<sup>64</sup> “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara”, *Loc.Cit*, penjelasan Pasal 48.

dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan. Kemudian lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 75, Pasal 76, Pasal 77, dan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan telah menguraikan yang pada pokoknya sebagai berikut:<sup>65</sup>

Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, berupa keberatan; dan banding.

c. Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara adalah pemegang kekuasaan kehakiman dibawah Mahkamah Agung yang menjalankan peradilan dibidang tata usaha Negara. Menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyebutkan bahwa, Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara awalnya diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara atau yang disebut juga dengan PTUN, yang dikeluarkan pada tanggal 29 Desember 1986. Seiring dengan perkembangan zaman, peraturan tersebut dirasa tidak lagi memenuhi kebutuhan masyarakat dalam mencari keadilan dalam bidang tata usaha Negara, sehingga diperlukan adanya perubahan. Hal ini juga dikuatkan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang ikut mendorong perubahan peraturan dibidang tata usaha Negara menjadi Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Terakhir

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, Pasal 78.

disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Urgensi mengadakan suatu Peradilan Tata Usaha Negara tidak hanya dimaksudkan sebagai pengawasan intern terhadap pelaksanaan Hukum Administrasi Negara sesuai dengan asas-asas yang berlaku bagi (dan harus dipegang teguh oleh) suatu Negara hukum. Akan tetapi, yang benar-benar berfungsi sebagai badan peradilan yang secara bebas dan objektif diberi wewenang menilai dan mengadili pelaksanaan Hukum Administrasi Negara itu yang dilakukan oleh pejabat eksekutif kita.<sup>66</sup>

## **G. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>67</sup>

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten.<sup>68</sup> Metode penelitian yang dilakukan adalah dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu dengan mengkaji bahan-bahan hukum yang berisi aturan-aturan hukum yang bersifat normatif.<sup>69</sup> Pendekatan dilakukan dengan terlebih dahulu menelaah berbagai peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-

---

<sup>66</sup> Sunaryati Hartono, dalam Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 12.

<sup>67</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm 41.

<sup>68</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 17.

<sup>69</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm.86.

Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan upaya administratif.

## 2. Pendekatan dan Sifat Penelitian

### a. Pendekatan Penelian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yang merupakan pendekatan yang mengkaji dan menganalisis semua undang-undang dan pengaturan yang berkaitan dengan permasalahan (isu hukum) yang diteliti. Pendekatan kasus yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim dalam pertimbangannya untuk memberikan putusan sebagaimana dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang yaitu Nomor 36/G/2019/PTUN.PDG, Nomor 20/G/2020/PTUN.PDG, dan Nomor 27/G/2021/PTUN.PDG.<sup>70</sup> Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti mengenai konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya dan atau regulasi dan undang-undang.

### b. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat eksplanatoris yang bertujuan untuk menganalisis penyelesaian sengketa melalui upaya administratif di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan menggunakan tipologi penelitian eksplanatoris dapat memberikan analisis terhadap kasus dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha

---

<sup>70</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2011, hlm. 34.

Negara, dan memberikan pemahaman serta mampu memberikan kesimpulan dan saran dari permasalahan yang ada.<sup>71</sup>

### 3. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai data yang didapat dengan melakukan studi kepustakaan (*library research*).<sup>72</sup> Dalam penelitian ini data sekunder yang digunakan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang dapat memberikan informasi bagi pembacanya.

a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang isinya mempunyai kekuatan mengikat terhadap masyarakat.<sup>73</sup> Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- 5) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

---

<sup>71</sup> Nico Gani, *Metodologi Penelitian Penulisan Hukum*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012, hlm.182.

<sup>72</sup> Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Hukum*, Cet. 1, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 2005, hlm.28.

<sup>73</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, cet.19, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2019, hlm.12.

- 6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- 7) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- 8) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara;
- 11) Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 1 tahun 2016 tentang Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Wali Nagari sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 3 Tahun 2019;
- 12) Peraturan Bupati Pasaman Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Pelaksanaan Pemilihan Wali Nagari sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bupati Pasaman Nomor 2 Tahun 2020;
- 13) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif ;
- 14) Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1991 tentang tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 15) Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar

Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan;

16) Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan;

17) Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan;

18) Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan;

19) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 36/G/2019/PTUN.PDG;

20) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 20/G/2020/PTUN.PDG.

21) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 27/G/2021/PTUN.PDG.

b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,<sup>74</sup> seperti dalam penelitian ini adalah dalam bentuk

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm.29.

literatur-literatur Hukum Administrasi Negara, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

- c. Bahan hukum tertier (yang juga dinamakan bahan penunjang) merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum.<sup>75</sup> Bahan-bahan hukum ini didapatkan dari Kamus Besar Bahasa Indonesia.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen. Studi dokumen digunakan untuk mengumpulkan dan menelusuri dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi yang dibutuhkan.<sup>76</sup>

#### 5. Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan dengan cara editing yang merupakan suatu proses penelitian kembali terhadap data-data yang dikumpulkan. Pengolahan data dilakukan supaya data yang terkumpul mudah untuk dicari (reduksi data), kemudian editing dengan melakukan pengeditan data sesuai dengan kebutuhan penelitian yang dapat meningkatkan keandalan (*reliability*) data yang diolah dan dianalisis.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm.34.

<sup>76</sup> Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, UNPAM PRESS, Tangerang, 2018, hlm.140.

<sup>77</sup> Anak Putu Agung dan Anik Yuesti, *Metodologi Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, AB Publisher, Denpasar, 2017, hlm. 98.

## 6. Analisis Data

Metode analisis data menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam penelitian ini menganalisis data dalam bentuk kalimat yang dapat dinilai berdasarkan peraturan perundang-undangan, teori atau pendapat ahli sehingga dapat menemukan jawaban dari permasalahan yang diteliti. Pada tahapan terakhir dalam penelitian ini membuat laporan ilmiah atas hasil yang diperoleh.

