

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah Negara Hukum, sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).¹ Sebagai negara hukum Indonesia menganut konsepsi *welfare state* (negara kesejahteraan), sebagaimana diisyaratkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yang merupakan tujuan negara. Dalam konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi wewenang yang luas untuk campur tangan (*staatsbemoeienis*) di segala lapangan kehidupan masyarakat dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).² Campur tangan tersebut tertuang dalam ketentuan perundang-undangan, baik dalam bentuk undang-undang, maupun peraturan pelaksanaan lainnya yang dilaksanakan oleh administrasi negara, selaku alat perlengkapan negara yang menyelenggarakan tugas servis publik.³

Negara hukum pada dasarnya terutama bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat.⁴ Perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip; prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum.⁵

Dalam negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah

¹ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Supandi, 2011, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (Kepatuhan Hukum Pejabat Dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara)*, Pustaka Bangsa Press, Medan, hlm.1

³ Sjachran Basah, 2010, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara Republik Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 192-193.

⁴ Zairin Harahap, 2002, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 2.

⁵ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 71.

berdasarkan pada aturan hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).⁶ Sebagai konsekuensi dari 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 karena itu, kekuasaan pemerintah tidak dapat lepas dari perkembangan asas legalitas yang telah dimulai sejak konsep negara hukum klasik *formele rechtstaat* atau *liberale rechtsstaat* yaitu *wetmatigheid van bestuur* artinya pemerintahan menurut undang-undang. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kepada undang-undang.⁷

Dalam melaksanakan fungsinya, aparat pemerintah mengadakan hubungan-hubungan baik yang bersifat hubungan hukum maupun hubungan nyata dengan sesama aparat negara maupun dengan pihak perorangan baik yang berbentuk badan hukum maupun manusia pribadi (individu). Dalam menjalin hubungan hukum inilah terbentuk kegiatan-kegiatan atau aktivitas Pemerintah yang berunsurkan perbuatan-perbuatan aparat pemerintah.⁸ Dalam hukum administrasi yang penting adalah tindakan hukum, sebab suatu tindakan hukum akan menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu bagi mereka yang terkena tindakan tersebut.⁹

Menurut ketentuan Undang-undang No. 5 tahun 1986, tindakan hukum yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara yang dituangkan dalam suatu keputusan (*beschikking*), harus merupakan tindakan hukum dalam lapangan hukum tata usaha negara (hukum publik).¹⁰

⁶ Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 17.

⁷ Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. Alumni Bandung, hlm. 43-44.

⁸ Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 17.

⁹ SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 146.

¹⁰ *Ibid.*

Tindakan hukum yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara yang dituangkan dalam suatu keputusan tata usaha negara (*beschikking*) dapat diuji keabsahannya melalui gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) apabila diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).

PTUN adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara yang memiliki tugas dan wewenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 50 Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Salah satu kewenangan PTUN yang paling penting selama proses pemeriksaan persidangan berlangsung adalah kewenangan untuk mengeluarkan suatu putusan (penetapan) sementara atau putusan sela atas keputusan pemerintah atau keputusan TUN yang sedang disengketakan. Begitu gugatan masuk dan didaftarkan di Kepaniteraan PTUN, pada saat itu juga PTUN dapat menghentikan keputusan pemerintah tersebut untuk tidak dilaksanakan, selama pemeriksaan proses perkara berlangsung. Putusan yang demikian disebut putusan penundaan, yang diatur di dalam Pasal 67 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.¹¹

Pada dasarnya suatu gugatan tidak menunda pelaksanaan keputusan TUN yang disengketakan (digugat). Asas tersebut bersumber pada asas bahwa setiap keputusan TUN harus dianggap sah menurut hukum (*het vermoeden van rechtmatigheid = praesumptio iustae causa*). Karena keputusan itu dianggap demi kepastian hukum keputusan itu dapat dilaksanakan selama belum dibuktikan sebaliknya sampai ada

¹¹ Lintong O. Siahaan, 2006, *Wewenang PTUN Menunda Berlakunya Keputusan Pemerintah*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, hlm. 1.

pembatalan.¹²

Mengenai asas *praesumptio iustae causa* dimaksud, Indroharto dalam tulisannya menyatakan bahwa suatu KTUN atau tindakan hukum administrasi itu selalu sah menurut hukum dan karenanya selalu dapat dilaksanakan seketika. Jadi, suatu keputusan administrasi itu dianggap suatu keputusan administratif itu dianggap berdiri segaris dengan suatu putusan pengadilan atau suatu akte otentik. Walaupun keputusan yang bersangkutan itu digugat, hal itu tidak menghalangi bekerjanya prinsip tersebut.¹³

Menurut S.F Marbun, asas tersebut *dinormativisasikan* dalam Hukum Acara Peradilan Administrasi (murni), sehingga suatu gugatan tidak menghalangi dilaksanakannya KTUN yang digugat tersebut. Namun undang-undang memberikan peluang kepada penggugat untuk mengajukan permohonan kepada hakim, agar selama proses pemeriksaan berlangsung dapat dilakukan penundaan (*schorsing*) terhadap KTUN yang disengketakan.¹⁴ Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi:

- (1) Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat.
- (2) Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (3) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat diajukan sekaligus

¹² S F. Marbun, *op.cit*, hlm. 240-241.

¹³ Indroharto, 1999, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 208.

¹⁴ SF. Marbun, *op.cit*, hlm. 241.

dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketanya.

- (4) Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2):
- a. dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan;
 - b. tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Tafsir gramatikal terhadap korelasi pasal 67 ayat (1) dan (2) menimbulkan kesan seolah-olah terdapat kontradiksi antara kedua ayat (1) dan (2). Jika pasal 67 ayat (1) melarang penundaan pelaksanaan KTUN, ternyata pasal 67 ayat (2) justru membuka peluang untuk dilakukannya penundaan pelaksanaan KTUN. Namun, dengan menggunakan tafsir sistematik dapat dianalisis bahwa hubungan antara kedua ayat dari pasal tersebut merupakan hubungan antara prinsip umum (*general principle, algemene beginsel*) dengan prinsip khusus (*special principle, bijzondere beginsel*). Dalam keadaan khusus sebagaimana diatur dalam pasal 67 ayat (4), dapat diterapkan prinsip khusus yang terdapat dalam pasal 67 ayat (2) yang mengecualikan prinsip umumnya (pasal 67 ayat 1) yang mengandung prinsip praduga keabsahan, dalam rangka memberikan perlindungan terhadap kepentingan penggugat.¹⁵

Dari segi perlindungan hukum dalam keadaan konkrit anggapan tersebut ditiadakan (periksa penjelasan pasal 67). Dalam keadaan tertentu, penggugat dapat mengajukan permohonan agar selama proses berjalan, KTUN yang digugat itu diperintahkan ditunda pelaksanaannya. Jadi, mengenai penundaan pelaksanaan KTUN yang disengketakan selama proses pemeriksaan berjalan, harus dimintakan atau

¹⁵ W. Riawan Tjandra, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 77.

dimohonkan kepada Pengadilan (tidak dapat ditunda secara otomatis karena adanya proses pemeriksaan pengadilan).¹⁶

Pasal 67 ayat 2, dengan demikian memberi hak kepada penggugat untuk “dalam keadaan tertentu” (pasal 67 ayat 4 sub a) diperkenankan menyimpang asas praduga *rehtmatig* yang terdapat pada pasal 67 ayat 1. Kriteria penundaan pelaksanaan KTUN di dalam undang-undang hanya disebutkan harus terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat merasa dirugikan jika KTUN yang digugat itu tetap dilaksanakan (pasal 67 ayat 4 sub a). Pengertian istilah “keadaan yang sangat mendesak” di dalam pasal 67 tersebut dijelaskan yaitu jika kerugian yang akan diderita penggugat akan sangat tidak seimbang dibanding manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Oleh karena itu, untuk menilai adanya “keadaan yang sangat mendesak” harus dilihat secara kasuistis berdasarkan fakta konkrit yang terjadi dan kemungkinan kerugian yang akan timbul harus dinilai secara obyektif.¹⁷

Penundaan tersebut merupakan kompensasi dalam beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Jadi apabila ketentuan tersebut dilaksanakan maka, jelas bahwa gugatan Penggugat (misalnya terhadap surat perintah bongkar rumah) tetap dilaksanakan maka untuk menggugat tidaklah ada artinya lagi sebab rumahnya telah dibongkar, sebelum gugatan diproses dan diputus, berdasarkan pada ketentuan Pasal 67 ayat (2) UU No. 5 Th. 1986, *Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.*¹⁸

¹⁶ *Ibid*, hlm. 78.

¹⁷ *Ibid*, hlm.78-79.

¹⁸ Soemaryono dan Anna Erliyana, 1999, *Tuntunan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Primamedia Pustaka, Jakarta, hlm. 91.

Permohonan penundaan pelaksanaan keputusan dapat dikabulkan apabila terdapat suatu keadaan mendesak yang apabila keputusan tersebut dilaksanakan akan mengakibatkan suatu kerugian yang tidak dapat dikembalikan seperti keadaan semula contohnya: perintah pembongkaran suatu bangunan sedangkan tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum mengharuskan dilaksanakan keputusan tersebut. Dalam hal ini terdapat dua kepentingan yang saling berhadapan yaitu kepentingan pribadi yang mendesak dan kepentingan umum dalam rangka pembangunan, mana yang terberat diantara kedua kepentingan tadi itulah yang menentukan apakah permohonan akan dikabulkan atau tidak.¹⁹ Tidak ada ketentuan yang memuat rinci akan istilah kepentingan pribadi yang mendesak dan kepentingan umum dalam rangka pembangunan. Semua sangat tergantung pada hakim yang akan mempertimbangkannya.²⁰

Menurut SF Marbun, apakah kemungkinan penundaan dapat dilakukan atau tidak sepenuhnya diserahkan kepada kearifan dan kebijaksanaan hakim, dengan tetap berpedoman pada hukum dan mempertimbangkan segala aspeknya. Hakim harus mempertimbangkan apakah manfaat yang akan dilindungi dengan dilaksanakannya keputusan TUN itu, seimbang bila dibandingkan dengan kerugian yang akan diderita oleh penggugat bilamana keputusan TUN itu segera dilaksanakan? Kecuali itu apakah ada sangkut paut pelaksanaan keputusan TUN itu dengan kepentingan umum dalam rangka pembangunan?²¹

Problem normatif terkait penundaan pelaksanaan KTUN karena dalam ketentuan pasal 67 UU Peratun beserta penjelasannya tidak ada ketentuan yang memuat rinci akan istilah kepentingan pribadi yang mendesak dan kepentingan umum dalam rangka

¹⁹ Lintong O. Siahaan, *op.cit*, hlm. 13.

²⁰ *Ibid*, hlm 14.

²¹ S.F. Marbun, *op.cit*, hlm. 241-242.

pembangunan, sehingga perlu dikaji dengan konsep-konsep hukum dalam hukum administrasi apa yang dimaksud dengan kepentingan pribadi yang mendesak dan kepentingan umum dalam rangka pembangunan yang dijadikan sebagai dasar atau landasan bagi hakim dalam menjatuhkan putusan penundaan pelaksanaan KTUN.

Pelaksanaan putusan penundaan dalam prakteknya sebagian besar, bahkan hampir seluruhnya (99%) dilakukan oleh Ketua PTUN sebelum perkara dilimpahkan kepada majelis hakim, begitu perkara masuk (diregister), pada saat itu juga Ketua PTUN bisa mengeluarkan keputusan penundaan. Hanya merupakan pengecualian, dalam hal-hal tertentu dilakukan oleh majelis hakim. Mengapa demikian? Hal ini terjadi oleh karena, pada umumnya gugatan yang ditujukan kepada pihak pemerintah tersebut adalah perbuatan-perbuatan yang apabila dilaksanakan langsung menimbulkan akibat (kerugian) bagi penggugat. Misalnya keputusan untuk membongkar atau mengosongkan sebuah rumah atau bangunan, apabila tidak segera dicegah (ditunda) maka tidaklah mungkin lagi rumah atau bangunan tersebut dikembalikan kepada keadaan semula, padahal perkara masih dalam proses. Maka langkah yang paling aman adalah ditunda dahulu sementara proses perkara sedang berlangsung.²²

Beberapa kasus konkrit putusan/penetapan penundaan pelaksanaan KTUN yang dikeluarkan oleh beberapa PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir (dari tahun 2010 sampai dengan 2015) yang penulis akan kaji dan analisis lebih lanjut, antara lain adalah:

1. Putusan/Penetapan Penundaan pelaksanaan KTUN oleh PTUN Padang, antara lain:
 - a. Penetapan Nomor: 03/G/2012/PTUN-PDG tentang penundaan pelaksanaan keputusan pembongkaran bangunan gapura Hok Tek Tong (HTT).

²² Lintong O. Siahaan, *op.cit*, hlm. 39.

- b. Penetapan PTUN Padang Nomor: 09/G.Pen/2010/PTUN-PDG tentang penundaan pelaksanaan Keputusan Izin Mendirikan Bangunan Nomor 32/IMB/S/SP/LT.1/PU.04/2010, tertanggal 19 Januari 2010 yang diberikan kepada Dra. HENNY DEL ROSA Cs.
- c. Penetapan PTUN Padang No. 04/G/2010/PTUN-PDG tentang penundaan pelaksanaan Keputusan Sekretaris Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 011/78/DOKD-2010 tanggal 21 Januari 2010 tentang Pembatalan Surat Penunjukan Pembeli Hasil Bongkaran Gedung Yang Rusak Berat/Roboh Akibat Gempa.

Adapun alasan Penulis memilih Penetapan Penundaan Pelaksanaan KTUN dalam kasus-kasus tersebut untuk dianalisis karena berkaitan dengan objek sengketa/KTUN tentang pembongkaran bangunan/gedung atau fisik, disamping itu Penetapan Penundaan KTUN yang dikeluarkan oleh PTUN Padang dalam kasus-kasus tersebut dianggap kontroversi atau menimbulkan perdebatan banyak kalangan dan menarik perhatian masyarakat.

2. Putusan/Penetapan Penundaan Pelaksanaan KTUN oleh PTUN Jakarta, antara lain:
 - a. Penetapan Nomor: 73/G/2012/PTUN-JKT tentang penundaan pelaksanaan dan tindak lanjut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor: 48/P Tahun 2012 tentang Pemberhentian dengan hormat H. Junaidi Hamsyah, S.Ag. sebagai Wakil Gubernur Bengkulu masa jabatan tahun 2010 – 2015 dan Pengangkatan H. Junaidi Hamsyah, S.Ag sebagai Gubernur Bengkulu sisi masa jabatan tahun 2010 – 2015.
 - b. Penetapan Nomor: 62/G/2015/PTUN-JKT tentang penundaan pelaksanaan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia tentang

Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga, Serta Komposisi Dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Partai Golongan Karya.

- c. Penetapan Majelis Hakim Nomor: 91/G/2015/PTUN-JKT tentang penundaan pelaksanaan Keputusan Menteri Pemuda dan Olahraga R.I Nomor 01307 Tahun 2015, Tanggal 17 April 2015, Tentang pengenaan sanksi administratif berupa kegiatan keolahragaan PSSI tidak diakui.

Adapun alasan Penulis memilih Penetapan Penundaan Pelaksanaan KTUN dalam kasus-kasus tersebut untuk dianalisis karena berkaitan dengan objek sengketa/KTUN yang tidak ada kaitannya dengan pembongkaran bangunan/gedung atau non fisik, disamping itu Penetapan Penundaan KTUN yang dikeluarkan oleh PTUN Jakarta dalam kasus-kasus tersebut dianggap kontroversi atau menimbulkan perdebatan banyak kalangan dan menarik perhatian masyarakat.

3. Putusan/Penetapan Penundaan Pelaksanaan KTUN oleh PTUN Medan yaitu Penetapan Nomor: 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN tentang penundaan Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Nias Selatan tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon Menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010.

Adapun alasan Penulis memilih Penetapan Penundaan Pelaksanaan KTUN dalam kasus tersebut untuk dianalisis karena berkaitan dengan objek sengketa/KTUN yang tidak ada kaitannya dengan pembongkaran bangunan/gedung atau non fisik tetapi ada kaitannya dengan kepentingan umum dalam rangka pembangunan demokrasi/pembangunan non fisik, disamping itu Penetapan Penundaan KTUN yang dikeluarkan oleh PTUN Medan dalam kasus tersebut dianggap kontroversi atau menimbulkan perdebatan banyak kalangan dan menarik perhatian masyarakat.

Dalam kasus-kasus tersebut di atas, penulis menilai adanya persoalan hukum (*legal problem*) yang harus diteliti yaitu bagaimana Hakim mempertimbangkan ada terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan dan tidak menyangkut kepentingan umum dalam rangka pembangunan, sehingga perlu dikeluarkan Putusan Penundaan pelaksanaan KTUN, yang mana karena tidak ada ukuran yang jelas mengenai makna “keadaan yang sangat mendesak” dan “kepentingan umum dalam rangka pembangunan” juga berpengaruh pada proses penundaan pelaksanaan KTUN tersebut sehingga dalam prakteknya ada penundaan pelaksanaan KTUN yang dikeluarkan oleh Ketua PTUN dan ada juga yang dikeluarkan oleh Majelis Hakim.

Dengan adanya ketentuan tentang penundaan pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara dalam UU Peratun dan bagaimana praktek di lapangan, maka perlu diadakan penelitian lebih mendalam mengenai masalah tersebut, dengan difokuskan pada aspek penundaan pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara. Penelitian ini dilakukan dengan judul : Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Proses Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara.

B. Rumusan Masalah

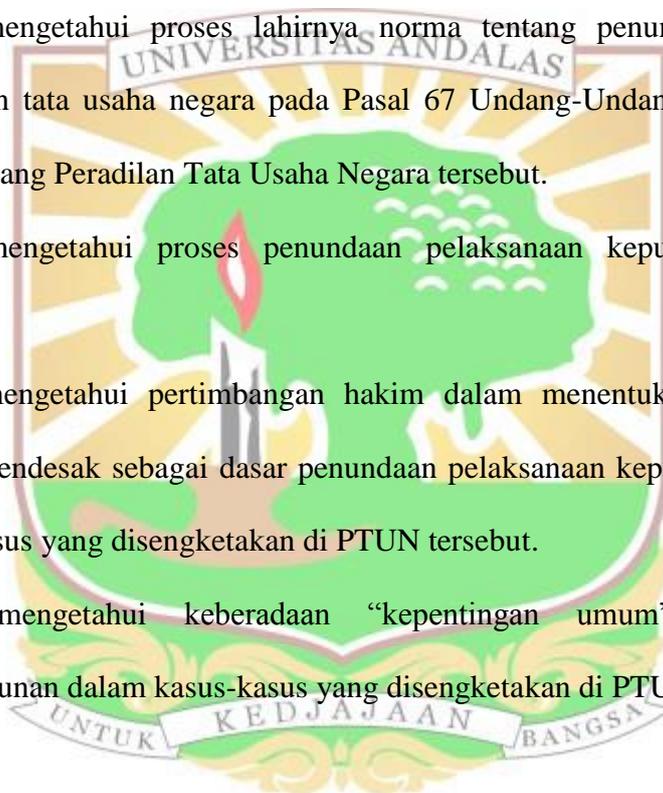
Dari uraian latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana lahirnya norma tentang penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara pada Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut?
2. Bagaimana proses penundaan pelaksanaan keputusan TUN yang digugat?

3. Bagaimana pertimbangan hakim dalam menentukan unsur keadaan sangat mendesak sebagai dasar penundaan pelaksanaan keputusan TUN dalam kasus-kasus yang disengketakan di PTUN tersebut?
4. Bagaimana keberadaan “kepentingan umum” dalam rangka pembangunan dalam kasus-kasus yang disengketakan di PTUN tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui proses lahirnya norma tentang penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara pada Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut.
2. Untuk mengetahui proses penundaan pelaksanaan keputusan TUN yang digugat.
3. Untuk mengetahui pertimbangan hakim dalam menentukan unsur keadaan sangat mendesak sebagai dasar penundaan pelaksanaan keputusan TUN dalam kasus-kasus yang disengketakan di PTUN tersebut.
4. Untuk mengetahui keberadaan “kepentingan umum” dalam rangka pembangunan dalam kasus-kasus yang disengketakan di PTUN tersebut.



D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara akademis bagi perkembangan disiplin ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara di Pengadilan Tata

Usaha Negara dan hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan tentang penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi kalangan praktisi maupun masyarakat, khususnya para praktisi Peradilan Tata Usaha Negara untuk dapat lebih memahami penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara di Pengadilan Tata Usaha Negara yang berguna dalam penyelesaian sengketa-sengketa Tata Usaha Negara.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Sebagai pedoman dalam menjawab permasalahan penulis akan mengarahkan teori-teori sebagai pisau analisis terutama adalah teori negara hukum, teori perlindungan hukum dan teori pengawasan.

(1). Teori Negara Hukum

Negara Hukum menurut F.R. Bothling sebagaimana diterjemahkan oleh Ridwan HR adalah negara, di mana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum.²³

Hamid S Attamimi, dengan mengutip Burkens, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.²⁴

²³ Ridwan HR, *op.cit*, hlm. 21.

²⁴ *Ibid*.

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.²⁵

Menurut Muhammad Tahir Azhary, dalam kepustakaan ditemukan lima macam konsep negara hukum yaitu:

1. Nomokrasi Islam, adalah konsep negara hukum yang pada umumnya diterapkan di negara-negara Islam.
2. *Rechtsstaat*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental, misalnya Jerman, Perancis dan Belanda.
3. *Rule of Law*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara *Anglo Saxon*, seperti Inggris dan Amerika Serikat.
4. *Socialist Legality*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara komunis.
5. Konsep negara hukum Pancasila, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia.²⁶

Dua orang sarjana Barat yang berjasa dalam pemikiran negara hukum yaitu Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl telah mengemukakan buah pikiran mereka. Kant memahami negara hukum sebagai *Nachtwaker* atau *Nachtwachterstaat* (“negara jaga malam”) yang tugasnya adalah menjamin

²⁵ H.W.R. Wade dalam Ridwan HR, *Ibid*.

²⁶ Muhammad Tahir Azhary, 2003, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Edisi Kedua*, Kencana, Jakarta, hlm. 83-84.

ketertiban dan keamanan masyarakat. Gagasan negara hukum menurut konsep Kant ini dinamakan negara hukum liberal.²⁷

Konsep Stahl tentang negara hukum ditandai oleh empat unsur pokok yaitu (1) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; (2) negara didasarkan pada teori trias politica; (3) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*); dan (4) ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Gagasan negara hukum yang berasal dari Stahl ini dinamakan negara hukum formil, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan undang-undang.²⁸

Ahli-ahli Hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl memakai istilah *Rechtsstaat*, sedangkan ahli Anglo Saxon seperti A.V. Dicey memakai istilah *Rule of Law*.²⁹

Adapun unsur-unsur Rule of Law menurut A.V. Dicey adalah sebagai berikut:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*the absolute supremacy or predominance of regular law*);
- b. Kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by ordinary law courts*);
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (*a formula expressing the fact that with us the law of constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code, are not the source but the*

²⁷ *Ibid*, hlm. 89.

²⁸ *Ibid*.

²⁹ Miriam Budiardjo, 2003, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 57.

consequence of the rights of individual as defined and enforced by the courts);³⁰

Perbedaan yang menonjol antara konsep *rechtstaat* dan *rule of law* ialah pada konsep pertama peradilan administrasi negara merupakan suatu sarana yang sangat penting dan sekaligus pula ciri menonjol pada *rechtstaat* itu sendiri. Sebaliknya pada *rule of law*, peradilan administrasi tidak diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada peradilan umum. Ciri yang menonjol pada konsep *rule of law* ialah ditegakannya hukum yang adil dan tepat (*just law*). Karena semua orang mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum, maka *ordinary court* dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.³¹

Menurut Muhammad Yamin, “.....Republik Indonesia ialah suatu Negara Hukum (*Rechtsaat/ Government of laws*), tempat keadilan yang tertulis berlaku; bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintahan dan keadilan; bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat senjata dan kekuatan badan melakukan tindakan-tindakan sewenang-wenang. Republik Indonesia adalah negara yang melaksanakan keadilan yang dituliskan dalam Undang-Undang, dibuat oleh badan-badan negara yang sah dan yang mendapat penyerahan kekuasaan tertinggi dalam tangan rakyat Indonesia. Dalam Negara Hukum Republik Indonesia itu, maka warganegara diperintahi dan diperlakukan oleh Undang-Undang keadilan yang dibuat oleh rakyat sendiri

³⁰ AV. Dicey dalam SF. Marbun, *op.cit*, hlm.10.

³¹ Muhammad Tahir Azhary, *op.cit*, hlm. 90.

secara jalan yang sah dan menurut syarat-syarat yang dapat diselidiki atau diawasi oleh rakyat pula....”.³²

Penegasan Negara Indonesia sebagai negara hukum telah ternormativisasi dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Negara Indonesia adalah negara hukum”.³³ Yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Artinya, segala sesuatu yang dilakukan baik oleh negara maupun seluruh elemennya dapat dipertanggungjawabkan oleh hukum.

Oemar Senoadji berpendapat bahwa Negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap freedom of religion atau kebebasan beragama.³⁴

Philipus M Hadjon lebih tegas lagi dengan memberikan ciri negara hukum Pancasila. Elemen atau ciri-ciri negara hukum Pancasila menurut Philipus M Hadjon adalah sebagai berikut:

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;

³² Muhammad Yamin dalam J.C.T. Simorangkir, 1986, *Hukum dan Konstitusi Indonesia Jilid 2*, PT. Gunung Agung, Jakarta, hlm. 186.

³³ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁴ MuhammadTahir Azhary, *op.cit*, hlm. 93.

- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban³⁵

Muhammad Tahir Azhary menyatakan bahwa meskipun dalam penjelasan UUD 1945 digunakan istilah *rechtsstaat*, namun konsep *rechtsstaat* yang dianut oleh Negara Indonesia bukan konsep negara hukum Barat (Eropa Kontinental) dan bukan pula konsep *rule of law* dari Anglo-Saxon, melainkan konsep Negara Hukum Pancasila sendiri dengan ciri-ciri: (1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara; (2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; (3) kebebasan beragama dalam arti positif; (4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang serta (5) asas kekeluargaan dan kerukunan. Adapun unsur Negara Hukum RI : (1) Pancasila; (2) MPR; (3) sistem konstitusi; (4) persamaan; dan (5) peradilan bebas.³⁶

Menurut Bagir Manan adapun unsur-unsur terpenting dari negara hukum, dikemukakan terdiri dari:

1. Ada UUD sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya.
2. Ada pembagian kekuasaan (*machtenscheiding*) yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka.
3. Ada pemecaran kekuasaan negara atau pemerintah (*spreiding van de staatsmacht*).
4. Ada jaminan terhadap hak asasi manusia.
5. Ada jaminan persamaan dimuka hukum dan jaminan perlindungan hukum.

³⁵ Philipus M. Hadjon, *op.cit*, hlm. 90.

³⁶ Muhammad Tahir Azhary, *op.cit*, hlm. 97-98.

6. Ada asas legalitas, pelaksanaan kekuasaan pemerintah harus didasarkan atas hukum (undang-undang).³⁷

Konsep-konsep negara hukum Indonesia sedikit banyak tidak lepas dari pengaruh perkembangan konsep negara hukum di dunia, terutama *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Intinya menurut Sri Soemantri, adalah:

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugasnya dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara)
3. Adanya pembagian kekuasaan negara
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtelijke control*)³⁸

Teori Negara Hukum ini dipergunakan untuk melihat keterkaitan keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara dengan konsep negara hukum (*rechtsstaat*) adalah sebagai landasan *rechtsstaat* yang melahirkan Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam teori negara hukum, keberadaan PTUN adalah sebagai lembaga peradilan yang menyelesaikan kasus berkaitan dengan perselisihan antara pemerintah dengan rakyatnya.

(2). Teori Perlindungan Hukum

Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan konsep-konsep *rechtsstaat* dan “*the rule of law*”. Konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia memberikan isinya dan konsep “*rechtsstaat* dan “*the rule of law*” menciptakan sarananya, dengan demikian

³⁷ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 35.

³⁸ Sri Soemantri M, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni Bandung, hlm. 29-30.

pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia akan subur dalam wadah “*rechtsstaat*” atau “*the rule of law*”, sebaliknya akan gersang di dalam negara-negara diktator atau totaliter.³⁹

Dengan menggunakan konsepsi Barat sebagai kerangka pikir dengan landasan pijak pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum bagi rakyat (di Indonesia) adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dikatakan bersumber pada Pancasila, karena pengakuan dan perlindungan terhadapnya secara intrinsik melekat pada Pancasila dan seyogianya memberi warna dan corak serta isi negara hukum yang berdasarkan Pancasila.⁴⁰

Teori perlindungan yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, menyebutkan bahwa perlindungan hukum terbagi atas dua, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian, perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk

³⁹ Philipus M. Hadjon, *op.cit*, hlm. 20.

⁴⁰ *Ibid.*

bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Dengan pengertian demikian, penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh Peradilan Umum di Indonesia termasuk perlindungan hukum yang represif, demikian juga halnya dengan Peradilan Administrasi Negara adalah fungsi “peradilan” (*justitiele functie – judicial function*).⁴¹

Pada hakekatnya perlindungan hukum itu berkaitan bagaimana hukum memberikan keadilan yaitu memberikan atau mengatur hak-hak terhadap subyek hukum, selain itu juga berkaitan bagaimana hukum memberikan keadilan terhadap subyek hukum yang dilanggar haknya. Digunakannya teori perlindungan hukum ini karena tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara serta ketentuan mengenai penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara adalah untuk perlindungan hukum kepada masyarakat (Penggugat/orang atau badan hukum perdata) terhadap tindak pemerintahan (Tergugat/Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara).

(3). Teori Pengawasan

George R. Terry menggunakan istilah “control” sebagaimana yang dikutip oleh Muchsan, adalah “*control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measure, it need to ensure result in keeping with the plan*”⁴² (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil sesuai dengan rencana).

⁴¹ *Ibid*, hlm. 3.

⁴² Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 37.

Muchsan sendiri berpendapat sebagai berikut: “Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan)”⁴³

Pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah menurut Paulus Effendi Lotulung adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha *preventif*, atau juga memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha *represif*.⁴⁴

Pengawasan terhadap perbuatan administrasi yang dilakukan oleh para pejabat pemerintah daerah dengan demikian harus diartikan sebagai: (1). Upaya untuk mengoreksi terjadinya perbuatan mal administrasi yang merugikan rakyat dalam pelaksanaan fungsi pemerintah daerah; dan (2) upaya untuk mewujudkan pemerintah yang bersih dan berwibawa dalam penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah, supaya pelaksanaan kewenangan desentralisasi dalam kerangka otonomi daerah tetap serasi dan selaras dengan tujuan desentralisasi.⁴⁵

Philipus M. Hadjon, menyebutkan bahwa instrumen penegakan hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksa kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.⁴⁶

Paulus E. Lotulung mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi negara, yaitu bahwa ditinjau dari kedudukan dari

⁴³ *Ibid*, hlm. 38.

⁴⁴ Paulus Effendi Lotulung dalam Supandi, 2011, *op.cit*, hlm. 70.

⁴⁵ W. Riawan Tjandra, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 8.

⁴⁶ Philipus M. Hadjon dalam Ridwan HR, *op.cit*, hlm. 296.

badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol *intern* dan kontrol *extern*. Kontrol *intern* berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan kontrol *ekstern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteori*. Kontrol *a-priori* adalah bilamana pengawasan yang dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan kontrol *a-posteori* adalah bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah. Selain itu kontrol dapat pula ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri dari kontrol segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu dari segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatan.⁴⁷

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya *preventif*, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum sebagai upaya *represif*. Disamping itu, yang terpenting adalah

⁴⁷ Paulus Effendi Lotulung dalam Ridwan HR, *Ibid*, hlm. 296-297.

bahwa pengawasan itu diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat.⁴⁸

2. Kerangka konseptual

a. Pengertian Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara

Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yaitu menunda pelaksanaan KTUN yang sedang disengketakan sampai ada putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Penundaan pelaksanaan KTUN diatur dalam Pasal 67 UU Peratun yang berbunyi:

- (1) Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat.
- (2) Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (3) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketanya.
- (4) Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2):
 - a. dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 297.

dilaksanakan;

- b. tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

b. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara

Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:

“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, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

c. Pengertian Sengketa Tata Usaha Negara

Pengertian Sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana disebutkan dalam 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 yaitu:

“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”.

d. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebut juga Peradilan Administrasi Negara.⁴⁹

Peradilan Tata Usaha Negara diatur secara tegas dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Negara RI 1945 amandemen ketiga, yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan dalam Pasal 4 yaitu:

“Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara”.

Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai subsistem kekuasaan kehakiman di Indonesia memiliki fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap perbuatan tata usaha negara yang merugikan rakyat di negara hukum (*rechtsstaat*). Sehubungan dengan karakteristik pengawasan dari Peradilan TUN.⁵⁰

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana produk dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan

⁴⁹ Lihat pasal 144 UU No. 5 Tahun 1986

⁵⁰ W. Riawan Tjandra, *op.cit*, hlm. 20.

untuk mengungkapkan kebenaran-kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁵¹

1. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian normatif, dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan ini digunakan oleh karena obyek penelitian ini adalah penundaan pelaksanaan KTUN dalam UU Peratun beserta peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan, untuk dianalisis sejalan dengan konsep-konsep hukum yang ada dalam hukum administrasi pada umumnya, dikaitkan dengan praktek penundaan pelaksanaan KTUN di PTUN Padang, Jakarta dan Medan.

2. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum

Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan kegiatan inventarisasi dan pengelompokan bahan-bahan hukum kedalam suatu sistim informasi, sehingga memudahkan kembali penelusuran bahan-bahan hukum tersebut. Bahan-bahan hukum dikumpulkan dengan studi dokumentasi, yaitu dengan melakukan pencatatan terhadap sumber bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier.

Setelah dilakukan identifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut, selanjutnya dilakukan inventarisasi bahan-bahan hukum yang relevan dengan cara pencatatan atau kutipan dengan menggunakan sistim kartu. Kartu yang digunakan terdiri dari tiga macam kartu, yaitu kartu pengarang atau penulis,

⁵¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm.1.

kartu judul dan kartu subyek⁵². Dalam pengumpulan bahan hukum tersebut, kartu-kartu disusun berdasarkan topik atau pokok bahasan ataupun bidang ilmu yang menjadi isi dari suatu bahan, bukan berdasarkan nama pengarang. Hal ini dilakukan agar memudahkan dalam hal penguraian, menganalisa dan membuat kesimpulan dari konsep-konsep yang ada.

3. Alat Pengumpulan Bahan Hukum

Alat pengumpulan data merupakan masalah yang perlu diperhatikan dalam setiap penelitian ilmiah yaitu untuk memperoleh data yang lengkap, benar dan dapat dipertanggungjawabkan.

Penelitian ini dilakukan dengan penelitian kepustakaan untuk mendapatkan data sekunder yang terdiri dari:

1. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang, Jakarta dan Medan.
2. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah dalam bentuk literatur-literatur Hukum Administrasi Negara, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, serta bahan-bahan lain khususnya yang berhubungan dengan penundaan pelaksanaan KTUN.

⁵² *Ibid*, hlm.46.

3. Bahan hukum tertier yang digunakan dalam penelitian ini adalah diambil dari kamus, majalah, surat kabar, internet untuk penunjang informasi dalam penelitian.

4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Data-data yang diperoleh akan dikumpulkan dan disusun, kemudian dilakukan proses editing yaitu memeriksa dan meneliti data yang diperoleh untuk menjamin apakah data yang diperoleh sudah benar dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai kenyataan (sumber yang akurat) dengan pertimbangan reabilitas (kejujuran) dan validitas (keabsahan).

Kemudian data yang sudah terkumpul tersebut di analisis secara kualitatif, selanjutnya untuk menganalisis data yang diperoleh dipergunakan metode induktif, yakni berusaha mencari aturan-aturan, nilai-nilai maupun norma-norma hukum yang terdapat dalam pustaka, yang kemudian dilakukan pembahasan. Berdasarkan hasil pembahasan kemudian diambil kesimpulan sebagai jawaban terhadap masalah yang diteliti.

5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini terdiri dari empat bab, yaitu:

Bab I Pendahuluan, yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis dan kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara yang meliputi asas-asas peradilan tata usaha negara, karakteristik peradilan tata usaha negara, Keputusan Tata Usaha Negara, Sengketa Tata Usaha Negara, Acara

Pemeriksaan Perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.

Bab III Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Proses Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara yang meliputi proses penundaan pelaksanaan KTUN yang digugat, pertimbangan hakim dalam menentukan unsur keadaan sangat mendesak sebagai dasar penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, keberadaan “kepentingan umum” dalam rangka pembangunan dalam kasus-kasus yang disengketakan di PTUN.

Bab VI merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran, dilanjutkan dengan daftar pustaka.