

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Setelah diadakan perubahan/amandemen, Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan: (1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan; (2) kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.<sup>1</sup>

Peradilan Tata Usaha Negara adalah pengadilan yang mempunyai wewenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara. 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 (selanjutnya disebut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara) menyatakan bahwa:

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

Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan sumber hukum materil dari hukum tata usaha negara dan sumber hukum formil dari hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 1 sampai Pasal 52 merupakan hukum materil yang mengatur mengenai hukum tata usaha negara dan Pasal 53 sampai Pasal 145

---

<sup>1</sup> R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Garfika, Jakarta, 2008, hlm. 1.

merupakan hukum formil yang mengatur mengenai hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara.

Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara diharapkan agar kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat dapat seimbang. Keseimbangan kepentingan ini dapat dicapai dengan cara menegakan hukum administrasi pemerintahan. 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 pemerintah yang dijelankannya.<sup>2</sup>

Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara juga mengatur mengenai hukum tata usaha negara (materil) termasuk mengatur mengenai Keputusan Tata Usaha Negara dan prosedurnya, sehingga Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara memberikan kesempatan kepada seseorang atau Badan hukum perdata untuk memperoleh keadilan dari keputusan tata usaha negara yang dianggap merugikan masyarakat. Keputusan ini diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, siapa saja dan apa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku berwenang melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan, maka ia dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.<sup>3</sup> Sebagaimana hakikat dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara, dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum kepada warga

---

<sup>2</sup> Yuslim, 2015, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 20.

<sup>3</sup> Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 166.

masyarakat dari kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang oleh pemerintah. Selain itu, dalam konsiderans Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa dibentuknya Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dengan beberapa pertimbangan yaitu:<sup>4</sup>

- a. Dengan adanya Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, diharapkan Negara dapat mewujudkan tata kehidupan kehidupan Negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tentram serta tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur dibidang Tata Usaha Negara dengan para warga masyarakat;
- b. Dengan adanya Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, diharapkan aparatur dibidang Tata Usaha Negara mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih serta berwibawa, dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat;
- c. Dengan adanya Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, diharapkan segala benturan kepentingan, perselisihan atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional dapat diselesaikan dengan seadil-adilnya melalui Peradila Tata Usaha Negara;
- d. Dengan adanya Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, diharapkan Peradilan Tata Usaha Negara mampu menegakan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepaastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Peradilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa yang objeknya adalah Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan yang menjadi objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara ini diatur dalam Pasal 1 sampai Pasal 52 Undang-undang Peradilan tata usaha Negara, karena undang-undang ini juga berperan sebagai hukum materi. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut merupakan tindakan administratif yang dilakukan oleh Badan atau

---

<sup>4</sup> Konsiderans Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pejabat Tata Usaha Negara. Sebagai pelayan publik yang melayani masyarakat di bidang administratif, setiap tata laksana Badan/Pejabat tata Usaha Negara dalam mengambil keputusan inilah yang dimaksud dengan administrasi pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan muncul berbagai kendala yang dialami oleh pemerintah selama ini. Kendala yang dimaksud antara lain adalah perkembangan teknologi yang semakin cepat, tuntutan publik agar ruang akses informasi terbuka seluas-luasnya, adanya kebutuhan dalam penetapan standar layanan, adanya kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat, dibutuhkannya aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara penyelenggara administrasi negara dan masyarakat. Hal-hal tersebut menuntut agar dibentuknya aturan-aturan baru yang dapat diakomodir menjadi landasan hukum bertindak bagi setiap aparatur administrasi pemerintah.

Hukum administrasi negara berkaitan erat dengan kekuasaan dan kegiatan penguasa itu dilaksanakan, maka lahirlah hukum administrasi negara. dengan kata lain, hukum administrasi negara, sebagaimana hukum tata negara, berkaitan erat dengan persoalan kekuasaan (*administrative law deal with one aspect of the problem of power.*)<sup>5</sup> Mengingat negara itu merupakan organisasi kekuasaan (*machtenorganisatie*), maka pada akhirnya hukum administrasi negara akan muncul sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintah. Dengan demikian, keberadaan hukum administrasi negara itu muncul karena adanya penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan dalam suatu negara hukum, yang menuntut dan menghendaki penyelenggaraan tugas-tugas kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang berdasarkan atas hukum.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 23.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm 24.

Selain itu, dalam konsiderans Undang-undang Administrasi Pemerintahan, dinyatakan beberapa pertimbangan yang menjadi alasan dibentuknya Undang-undang Administrasi Pemerintahan, yaitu:

- a. Undang-undang Administrasi Pemerintahan diharapkan dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Undang-undang Administrasi Pemerintahan diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan;
- c. Undang-undang Administrasi Pemerintahan diharapkan dapat mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan;

Berdasarkan pertimbangan tersebut, pada tanggal 17 Oktober 2014 diundangkanlah Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan). Pasal 3 UU Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa tujuan dibentuknya Undang-undang Administrasi Pemerintahan yaitu:

- a. menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan;
- b. menciptakan kepastian hukum;
- c. mencegah terjadinya penyalahgunaan Wewenang;
- d. menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;
- e. memberikan perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan;
- f. melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB; dan
- g. memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat.

Undang-undang Administrasi Pemerintahan mengatur hubungan hukum antara badan atau pejabat administrasi pemerintahan dengan masyarakat dalam wilayah hukum publik. Undang-undang ini menetapkan batasan dan aturan yang

memuat kewajiban dan hak kedua belah pihak tersebut (badan atau pejabat administrasi pemerintahan dengan masyarakat). Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini merupakan regulasi penting dari proses reformasi birokrasi, karena menegaskan manajemen pemerintahan agar bisa berjalan dengan benar dalam menjalankan fungsi pokok.<sup>7</sup> Gugatan terhadap pelanggaran ketentuan undang-undang ini dapat diajukan kepada Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang Administrasi Pemerintahan mengatur tertib administrasi pemerintahan dalam menjalankan pemerintahan, termasuk mengatur mengenai keputusan dan prosedurnya. Sehingga dalam konteks penegakan hukum di bidang penyelenggaraan Negara, Undang-undang Administrasi Pemerintahan ini juga menjadi landasan baru bagi Peradilan Tata Usaha Negara dalam menguji sengketa Tata Usaha Negara, hal ini dikarenakan Undang-undang Administrasi Pemerintahan juga mengatur mengenai objek sengketa di Peradilan Tata usaha Negara yaitu KTUN, permohonan yang didiamkan oleh Badan atau Pejabat Tata usaha Negara, pengajuan gugatan yang melalui upaya administratif, (prosedurnya). sebagaimana diketahui, bahwa ketentuan tersebut juga telah diatur sebelumnya di dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pemberlakuan Undang-undang Administtrasi Pemerintahan menjadikan hukum administrasi negara bergerak menuju paradigma baru, sehingga dibutuhkan penyesuaian dengan hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara agar terciptanya sinkronisasi dan harmonisasi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pelaksanaan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-

---

<sup>7</sup> Dika Yudanto, Nourma Dewi, *Sinkronisasi Undang-undang Administrasi Pemerintahan Dengan Undang-undang Tindak Pidana Korupsi Dalam Penyelesaian Kasus Penyalahgunaan wewenang Pejabat Pemerintah Di Indonesia*, 2016, Jurnal Serambi Hukum Vol. 10 No.02 Agustus 2016-Januari 2017, hlm 35.

undangan di Indonesia sudah merupakan suatu kebutuhan yang mendesak karena permasalahan pembangunan hukum semakin hari membutuhkan pendekatan yang lebih komprehensif.

Berkaitan dengan substansi hukumnya, yang menjadi permasalahan ialah mengenai objek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara (keputusan), mengenai status keputusan terhadap permohonan yang didiamkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara (keputusan dan prosedurnya), mengenai pengajuan gugatan yang melalui upaya administratif (prosedurnya).

Tiga hal ini diatur secara bersamaan dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan, namun terdapat ketidakselarasan dalam pengaturan tersebut.

Pertama, pengaturan mengenai objek sengketa Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara, objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara. Konsep tentang Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 Angka 9 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:

suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Sementara itu, pada ketentuan Pasal 1 Angka 7 Undang-undang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa:

Keputusan administrasi pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Konsep tentang Keputusan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan lebih menyeluruh serta memperluas kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga menimbulkan konstruksi baru tentang elemen-elemen yang terkandung dalam keputusan tata usaha negara yang akan menjadi obyek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Hal ini berefek pada bertambahnya ruang lingkup obyek gugatan yang dapat diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara, dengan demikian kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara sehubungan dengan pemberlakuan Undang-undang Administrasi Pemerintahan adalah memeriksa, mengadili dan memutus:

1. Perbuatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan Administrasi Pemerintahan/KTUN (*beschikkingsdaad*);
2. Tindakan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya dalam melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret/faktual (*materieele daad*).

Kedua, pengaturan mengenai status keputusan terhadap permohonan yang didiamkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Pasal 3 Ayat (2) Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa:

jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah **menolak** mengeluarkan keputusan yang dimaksud.

Selanjutnya, Pasal 3 Ayat (3) Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa:

dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata



Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Hal ini bertolak belakang dengan ketentuan Pasal 77 Ayat (5) Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa:

penyelesaian upaya administratif berupa keberatan yang tidak diselesaikan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud, maka keberatan tersebut dianggap **dikabulkan**.

Hukum acara mengenai pengajuan permohonan ini semestinya harus menyesuaikan diri agar tidak terjadi tumpang tindih dalam tindakan dan keputusan pihak yang berwenang.

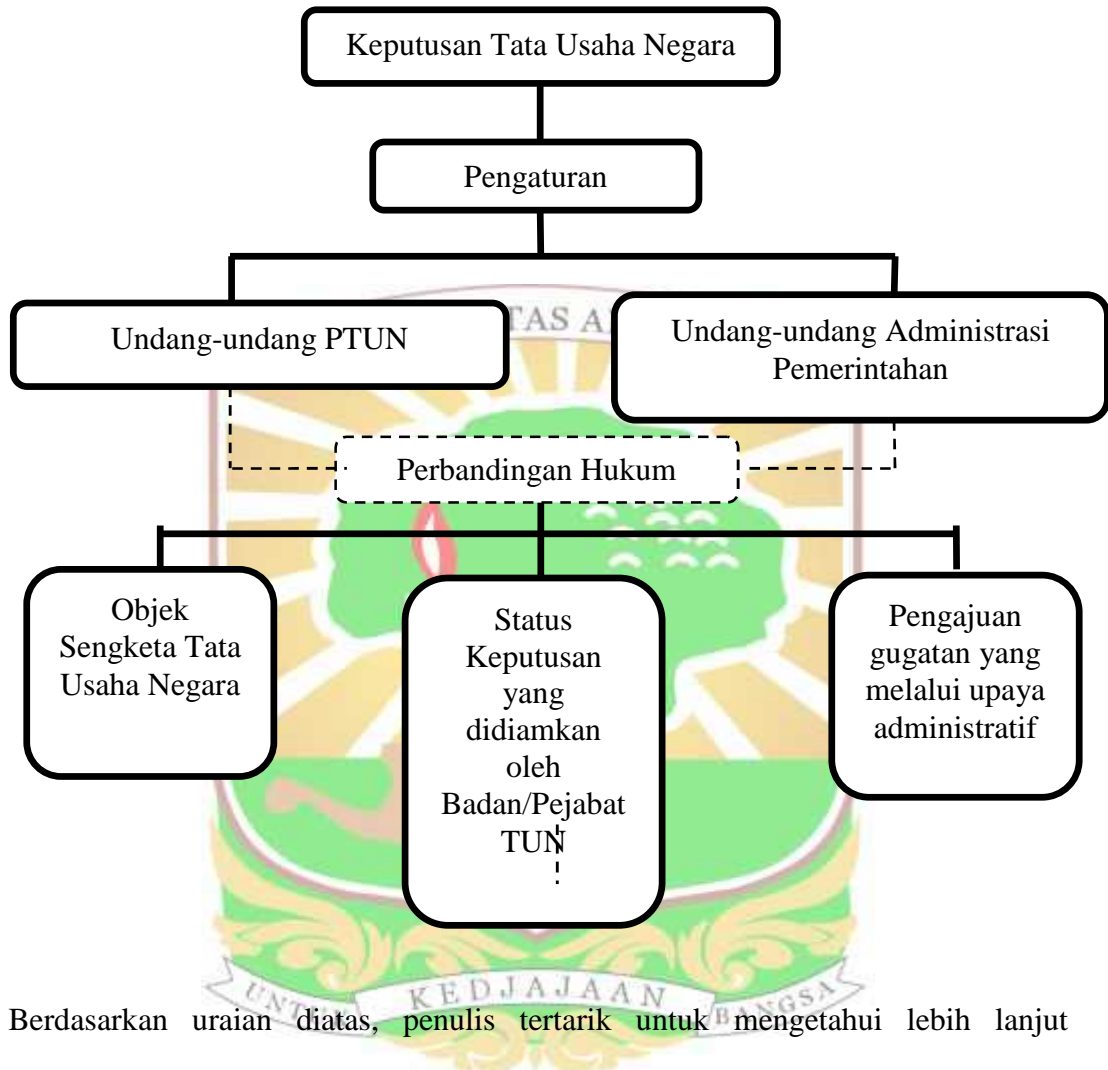
Ketiga, pengaturan mengenai pengajuan gugatan bagi sengketa yang melalui upaya administratif. Pasal 76 Ayat (1), Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-undang Administrasi Pemerintahan, menetapkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh Warga Masyarakat. Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima hasil penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat dapat mengajukan banding kepada Atasan Pejabat. Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima hasil penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Prosedur upaya administratif dimaksud berbeda dengan prosedur administratif menurut Pasal 48 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara. sebagaimana ketentuan Pasal 48 Undang-undnag Peradilan Tata Usaha Negara, dalam hal 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 berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara dimaksud jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan. Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara mensyaratkan penyelesaian upaya administratif secara menyeluruh dan tuntas (*uitputten*). Pasal 76. Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-undang Administrasi Pemerintahan, mensyaratkan penyelesaian upaya administratif terbatas kepada Atasan Pejabat melalui banding administratif. Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima hasil penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Undang-undnag Peradilan Tata Usaha Negara menetapkan bahwa penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif diserahkan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dan selanjutnya dapat diajukan permohonan kasasi. Seluruh tahapan upaya administratif merupakan bagian penyelesaian peradilan, sehingga tahapan selanjutnya pada acara pemeriksaan peradilan berada pada kewenangan (kompetensi) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Berkaitan dengan penjelasan yang telah penulis paparkan di atas, penulis menggambarkan dalam bentuk skema untuk mempermudah pemahaman permasalahan hukum dalam penelitian ini, yaitu:

## Skema 1

Perbandingan Pengaturan Terhadap Hakikat Keputusan Tata Usaha Negara dan  
Prosedurnya Menurut Undang-undang PTUN dan Undang-undang Administrasi  
Pemerintahan



Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk mengetahui lebih lanjut mengenai pengaturan objek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara (keputusan), mengenai pengaturan keputusan fiktif negatif-keputusan fiktif positif (keputusan), mengenai pengaturan pengajuan gugatan yang melalui upaya administratif (prosedurnya),

yang akan penulis uraikan dalam thesis yang berjudul **“PENGATURAN TERHADAP HAKIKAT KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA**

## **MENURUT UNDANG-UNDANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA DAN UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN”.**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan dalam latar belakang dan mengacu dari judul penelitian hukum, penulis merumuskan permasalahan yang akan menjadi obyek dari penelitian ini dan merupakan dasar pertanyaan dari uraian latar belakang di atas. Maka permasalahan penelitian hukum ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana Perbandingan pengaturan terhadap Hakikat Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan ?
2. Bagaimana implikasi dari pengaturan terhadap Hakikat Keputusan Tata Usaha Negara dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Suatu tujuan penelitian harus dinyatakan dengan jelas dan ringkas, karena hal yang demikian akan dapat memberikan arah pada penelitiannya.<sup>8</sup> Adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah:

1. Untuk mengetahui Perbandingan Pengaturan terhadap Hakikat Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan.
2. Untuk mengetahui implikasi dari Pengaturan terhadap Hakikat Keputusan Tata Usaha Negara dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

---

<sup>8</sup>Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 109.

#### D. Manfaat Penelitian

Peneliti berharap bahwa kegiatan penelitian dalam penulisan hukum ini akan bermanfaat bagi peneliti maupun orang lain. Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini antara lain:

##### 1. Manfaat Teoritis

- a. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran di bidang Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dan hukum Administrasi Pemerintahan secara teoritis khususnya mengenai perbandingan pengaturan penyelesaian sengketa tata usaha negara terhadap Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Undang-undang Administrasi Pemerintahan.
- b. Hasil penelitian dapat digunakan sebagai bahan acuan untuk mengetahui lebih jauh mengenai perbandingan pengaturan penyelesaian sengketa tata usaha negara terhadap Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

##### 2. Manfaat Praktis

- a. Menambah ilmu dan pengalaman peneliti di bidang penelitian karya ilmiah khususnya karya penelitian ilmu hukum.
- b. Hasil penelitian dapat memberikan jawaban atas permasalahan-permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini.
- c. Hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini, bagi masyarakat pada umumnya dan mahasiswa fakultas hukum terkhususnya dalam menyikapi

sinkronisasi Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

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

Berkaitan dengan keaslian penelitian mengenai perbandingan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Undang-undang Administrasi Pemerintahan, berdasarkan penelusuran informasi yang telah dilakukan belum ditemuinya suatu karya ilmiah yang memiliki kesamaan secara keseluruhan dengan judul yang akan diteliti. Namun, terdapat penelitian yang juga mengangkat mengenai hubungan antara Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Undang-undang Administrasi Pemerintahan, yaitu:

Lizamul Umam (Fakultas Hukum, Universitas Andalas) dalam Thesis yang berjudul Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, Thesis ini membahas dua permasalahan pokok yaitu:

1. Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam penilaian unsure penyalahgunaan wewenang.
2. Titik singgung kewenangan mengadili antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Tindak Pidana Korupsi.

Dari penelitian tersebut diatas dapat dilihat bahwa meskipun penelitian tersebut mengangkat mengenai hubungan antara Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Undang-undang Administrasi Pemerintahan, namun fokus maupun lingkup masalah yang diteliti jauh berbeda, karena fokus penelitian yang akan penulis kaji adalah mengenai perbandingan pengaturan hukum dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

## F. Kerangka Teoritis dan konseptual

### 1. Kerangka Teoritis

Sebuah kerangka teori akan dihadapkan pada dua macam realitas, yaitu realitas *in abstracto* yaitu realitas yang ada dalam idea imajinatif dan realitas *in concreto* yang berada pada pengalaman indrawi. Untuk itu kerangka teori dan teori yang yang hendak akan dipakai, harus sesuai dengan objek yang akan menjadi focus penelitian. Melihat objek yang akan diteliti yaitu mengenai perbandingan hukum, maka dalam hal ini penulis mencoba untuk menggunakan beberapa teori sebagai dasar untuk menganalisis permasalahan hukum yang diteliti. Adapun teori yang akan dipakai yaitu sbb:

#### a. Teori Hierarki Norma Hukum (*Stufentheorie Kelsen*)

Norma hukum adalah aturan, pola atau standar yang perlu diikuti. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa fungsi norma hukum adalah:<sup>9</sup>

- a. Memerintah;
- b. Melarang;
- c. Menguasai;
- d. Membolehkan; dan
- e. Menyimpan dari ketentuan

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum. Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih

<sup>9</sup> Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 21.

tinggi berlaku, berlaku, bersumber dan berdasar pada norma lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).<sup>10</sup>

Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*.<sup>11</sup>

Teori jenjang hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*Das Doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan mendasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya di cabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnyatercabut atau terhapus pula.<sup>12</sup>

Berdasarkan teori Adolf Merkl tersebut, dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan

---

<sup>10</sup> Maria Farida Indarati Soeprapto, 1998, *Ilmu perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 25.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*



bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi kebawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah dari padanya.<sup>13</sup>

Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya sehingga apabila norma dasar itu berubah, maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada dibawahnya.<sup>14</sup>

Berdasarkan teori hierarki tersebut, dapat dikatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah yang berjenjang. Dalam hubungan antara suatu norma yang mengatur suatu perbuatan dengan norma lain, hubungan dengan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan subordinasi dalam konteks spasial.<sup>15</sup> Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat adalah inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, menyatakan 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; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

---

<sup>13</sup> *Ibid.* hlm. 26

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, Safa'at dan M. Ali, 2006, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 110

Teori ini digunakan untuk membedah kedudukan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara setelah diundangkannya Undang-undang Administrasi Pemerintahan dalam mengatur objek mengenai keputusan dan prosedurnya. Ketentuan manakah yang akan diterapkan apabila terjadi konflik norma dalam pengaturan suatu objek sengketa.

b. Teori Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku umum dan bersifat umum dalam arti luas. Karena sebuah peraturan perundang-undangan akan bersifat dan berlaku secara umum, maka keberlakuan sebuah peraturan perundang-undangan tidak mengidentifikasi individu tertentu, tetapi berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsure-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. Sehingga dalam teorinya, peraturan perundang-undangan dianggap dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan terhadap Negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum.

Dalam hukum positif Indonesia, pengertian perundang-undangan disebutkan pada Pasal 1 Angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan (selanjutnya disebut Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) yang menyatakan bahwa:

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gezeetzgebbung*) mempunyai dua pengertian, yakni:<sup>16</sup>

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan – peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dinyatakan dalam ketentuan Pasal 5 Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan, tolak ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu juga sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan semakin semakin rinci dan semakin konkrit juga materi muatannya.<sup>17</sup>

Relevansi penggunaan teori peraturan perundang-undangan pada penelitian ini, digunakan dalam memahami hakikat dari perundang-undangan sebagai dasar dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Tidak juga menutup dalam konteks teori perundang-undangan saja, melainkan juga

<sup>16</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op Cit*, hlm. 3.

<sup>17</sup> Mahendra Kurniawan, dkk, 2007, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 9.

menggunakan asas-asas yang berkaitan dengan pengkajian terhadap konflik norma.

### c. Teori Kepastian Hukum

Kepastian berasal dari kata pasti, yang artinya tentu; sudah tetap, tidak boleh tidak; suatu hal yang sudah tentu.<sup>18</sup> Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan hukum. Mengenai teori kepastian hukum, bentuk kepastian hukum ada dua yaitu kepastian karena hukum dan kepastian dari hukum itu sendiri. Hukum harus berhasil menjamin kepastian setiap hubungan hukum dalam masyarakat.

Kepastian hukum dikatakan ada apabila ketentuan-ketentuan dalam hukum tidak bertentangan satu sama lainnya dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan. Menurut JM Otto, indikator adanya kepastian hukum tersebut dapat dilihat dari 5 syarat yaitu:<sup>19</sup>

1. Adanya aturan hukum yang jelas (*clear*), konsisten dan dapat diakses semua orang (*accessible*), yang dikeluarkan oleh atau atas nama Negara;
2. Institusi pemerintah menerapkan aturan-aturan itu dengan konsisten dan mereka sendiri tunduk pada aturan tersebut;
3. Secara prinsip aturan tersebut sesuai dengan sebagian besar masyarakat
4. Adanya peradilan yang independen dan inparsial menerapkan aturan tersebut dengan konsisten dalam penyelesaian sengketa;
5. Putusan peradilan itu, secara actual dapat dilaksanakan.

<sup>18</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2006, hlm. 847

<sup>19</sup> Khairani, 2015, *Kepastian Hukum Hak Pekerja Alih Daya (Outsourcing) Ditinjau Dari Pengaturan Dan Konsep Hubungan Kerja Antara Pekerja Dengan Pemberi Kerja Dalam Hukum Ketenaga Kerjaan*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang,, hlm. 10.

Peter Mahmud Marzuki Menyatakan bahwa teori kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu:<sup>20</sup>

- a. Adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan;
- b. Kepastian hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum maka individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa Pasal-Pasal, Undang-Undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnya, untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.

Hukum memang pada hakikatnya adalah sesuatu yang bersifat abstrak, meskipun dalam manifestasinya berwujud konkrit, persepsi orang mengenai hukum itu beraneka ragam, tergantung dari sudut mana mereka memandang. Kalangan hakim akan memandang hukum itu dari sudut pandang mereka sebagai hakim, kalangan ilmuwan hukum akan memandang hukum dari sudut profesi keilmuan mereka, rakyat kecil akan memandang hukum dari sudut pandang mereka dan sebagainya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis, kepastian hukum secara normative adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keraguan (Multi tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau tidak menimbulkan konflik norma.

---

<sup>20</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 158.

Teori ini nantinya akan dijadikan sarana untuk menganalisis perbandingan hukum yang menjadi objek masalah. Setiap indikator dari teori ini akan dianggap sebagai tolak ukur sehingga akan menghasilkan sebuah analisis yang dapat dipertanggung jawabkan secara teori.

#### d. Teori Administrasi

Teori Administrasi menjelaskan upaya-upaya untuk mendefinisikan fungsi universal yang dilakukan oleh pimpinan dan asas-asas yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik,<sup>21</sup> prinsip-prinsip administrasi yaitu :<sup>22</sup>

1. Pembagian pekerjaan, prinsip ini sama dengan pembagian tenaga kerja menurut Adam Smith, spesialisasi meningkatkan hasil yang membuat tenaga kerja lebih efisien.
2. Wewenang, Manajer harus memberi perintah, wewenang akan membuat mereka melakukan dengan baik.
3. Disiplin. Tenaga kerja harus membantu dan melaksanakan aturan yang ditentukan oleh organisasi.
4. Kesatuan komando. Setiap tenaga kerja menerima perintah hanya dari yang berkuasa.
5. Kesatuan arah. Beberapa kelompok aktivitas organisasi yang mempunyai tujuan yang sama dapat diperintah oleh seorang manajer menggunakan satu rencana.
6. Mengarahkan kepentingan individu untuk kepentingan umum. Kepentingan setiap orang, pekerja atau kelompok pekerja tidak dapat diutamakan dari kepentingan organisasi secara keseluruhan.
7. Pemberian upah. Pekerja harus dibayar dengan upah yang jelas untuk pelayanan mereka.
8. Pemusatan. Berhubungan pada perbandingan yang mana mengurangi keterlibatan dalam pengambilan keputusan.

---

<sup>21</sup> Andi Afriyanto, 2014, *Teori Administrasi Publik*, <http://andriraf.files.wordpress.com/2014/11/03-teori-ap.pdf/>, diakses pada 25 Maret 2018.

<sup>22</sup> *Ibid.*

9. Rentang kendali. Garis wewenang dari manajemen puncak pada tingkatan di bawahnya merepresentasikan rantai skalar.
10. Tata tertib. Orang dan bahan-bahan dapat ditempatkan dalam hal yang tepat dan dalam waktu yang tepat.
11. Keadilan. Manajer dapat berbuat baik dan terbuka pada bawahannya.
12. Stabilitas pada jabatan personal, perputaran yang tinggi merupakan ketidakefisienan.
13. Inisiatif. Tenaga kerja yang menyertai untuk memulai dan membawa rencana akan menggunakan upaya pada tingkat tinggi.\
14. Rasa persatuan. Kekuatan promosi tim akan tercipta dari keharmonisan dan kesalahan dalam organisasi.

Secara Umum, prinsip administrasi dibagi menjadi empat yaitu :<sup>23</sup>

1. Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan melalui spesialisasi tugas di kalangan kelompok.
2. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan anggota kelompok dalam suatu hirarki yang pasti.
3. Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sektor di dalam organisasi sehingga jumlahnya menjadi kecil.
4. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan, untuk Maksud-maksud pengawasan berdasarkan tujuan, proses, langganan, tempat.

Teori administrasi meliputi beberapa teori yaitu :<sup>24</sup>

1. Teori Hubungan Manusia. Teori ini dirintis oleh Elton Mayo. Pengembangan Teori Mayo didasarkan pada penemuannya selama memimpin proyek. Mayo bermaksud menguji hubungan antara produktivitas dengan lingkungan fisik. Mayo menangkap bahwa norma-norma sosial, justru merupakan faktor kunci dalam perilaku kerja

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

individual. Karenanya, rangsangan kenaikan upah tiak memacu pekerja untuk bekerja lebih produktif.

2. Teori Pengambilan Keputusan. Dalam pengambilan keputusan para pemikir menyarankan dipergunakannya statistik, model optimasi, model informasi, dan simulasi. Di samping itu dapat juga dimanfaatkan pengetahuan-pengetahuan yang berasal dari *linear programming*, *critical path scheduling*, *inventory models*, *site location models*, serta berbagai bentuk *resource allocation models*.
3. Teori Perilaku. Teori ini bermaksud untuk menintegrasikan semua pengetahuan mengenai anggota organisasi, struktur dan prosesnya. Teori ini memahami pentingnya faktor perilaku manusia sebagai alat utama untuk mencapai tujuan.
4. Teori Sistem. Dalam teori ini, organisasi dipandang sebagai suatu sistem yang menampilkan karakteristiknya sebagai penerima masukan, pengolah dan penghasil.
5. Teori Kontigensi. Pada awalnya teori ini dipergunakan pada pengembangan organisasi yang dirancang secara optimal dapat mengadaptasi teknologi dan lingkungan. Teori kontigensia diangkat untuk mencari beberapa karakteristik umum yang melekat pada situasi khusus.

Teori ini digunakan untuk menjelaskan fungsi administratif yang dilakukan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan asas-asas kepemimpinan yang baik.



## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konsep merupakan kerangka yang menghubungkan antara konsep-gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan suatu abstraksi dari gejala tersebut. Gejala ini dinamakan dengan fakta, hubungan-hubungan dari fakta-fakta tersebutlah yang diuraikan dengan konsep.

Untuk menghindari kesalahpahaman atas istilah yang dipergunakan dalam penelitian ini, perlu dijelaskan maksud dan definisi terhadap kata yang terkandung dalam judul. Pada judul tersebut terdapat beberapa kata penting yang patut untuk dijelaskan yaitu sebagai berikut;

### a. Perbandingan Hukum

Istilah perbandingan hukum adalah sebagai *Comparative law* (bahasa Inggris), *Vergleihende rechtstehre* (bahasa Belanda), *Droit compare* (bahasa Perancis).<sup>25</sup> Istilah ini, dalam pendidikan tinggi hukum di Amerika Serikat, sering diterjemahkan lain, yaitu sebagai *conflict law* atau dialih bahasakan, menjadi hukum perselisihan, yang artinya menjadi lain bagi pendidikan hukum di Indonesia. Istilah ini sudah memasyarakat di kalangan teoritikus hukum di Indonesia. Menurut Barda Nawawi Arief, perbandingan hukum adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari secara sistematis hukum dari dua atau lebih sistem hukum dengan mempergunakan metoda perbandingan.<sup>26</sup>

Metode perbandingan hukum diterapkan dengan memakai unsur-unsur sistem hukum sebagai titik tolak perbandingan. Sistem hukum mencakup tiga unsur pokok yaitu:<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Barda Nawawi Arief, 1990, *Perbandingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo. Jakarta, hlm 3.

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm 6.

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op Cit*, hlm 88.

1. Struktur hukum yang mencakup lembaga-lembaga hukum;
2. Substansi hukum yang mencakup perangkat kaidah atau perilaku teratur;
3. Budaya hukum yang mencakup perangkat nilai-nilai yang dianut.

b. Hakikat Keputusan Tata Usaha Negara

Konsep tentang Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 Angka 9

Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:

suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Sementara itu, pada ketentuan Pasal 1 Angka 7 Undang-undang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa:

Keputusan administrasi pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

c. Undang-undang

Pada saat ini masih banyak buku yang menerjemahkan istilah *wet in formele zin* dan *wet in materiele zin* secara harfiah sebagai “undang-undang dalam arti formal” dan ‘undang-undang dalam arti material’ tanpa melihat pengertian yang terkandung didalamnya, dan sistem perundang-undangan kita.<sup>28</sup>

Undang- undang dalam arti luas atau dalam istilah belanda disebut *wet*, *wet* dalam hukum tata negara belanda, dibedakan dalam dua pengertian, yaitu *wet in formelee zin* dan *wet in materiele zin*.<sup>29</sup> Menurut Tj. Buys, pengertian undang-undang dibedakan menjadi dua yaitu:<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op Cit.* hlm 33.

<sup>29</sup> Ilham Bisri, 2004, *Sistem Hukum Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta., hlm. 36.

<sup>30</sup> Hartono Hadisapoetro, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 9.

1. Undang-undang dalam arti formal, ialah setiap keputusan pemerintah yang membuat undang-undang karena cara pembuatannya (terjadinya), mislanya pengertian undang- undang, menurut ketentuan UUD 1945 hasil amandemen adalah bentuk peraturan yang dibuat oleh pemerintah bersama- sama DPR
2. Undang-undang dalam arti maerial ialah setipa keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikkat langsung setiap penduduk.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, untuk menghilangk kerancuan pengertian, kata-kata *wet informele zin* (undang-undang dalam arti formal) diterjemahkan dengan undang-undang, sedang *in materiele zin* (undang-undang dalam arti materil) diterjemahkan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>31</sup>

Undang-undang dalam pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia adalah produk yang dibentuk oleh Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara, yang dilakukan dengan persetujuan DPR.<sup>32</sup>

d. Peradilan Tata Usaha Negara

Ketentuan Pasal 4 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa:

Peradilan Tata usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha Negara. Peradilan Tata usaha Negara adalah Badan Peradilan yang berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.

e. Administrasi pemerintahan

Pengertian administrasi pemerintahan dicantumkan dalam ketentuan Pasal 1 Angka 1 yang menyatakan bahwa:

<sup>31</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op Cit.* hlm. 34.

<sup>32</sup> *Ibid.*

administrasi pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintah.

## G. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan untuk memecahkan suatu masalah secara tuntas dan ilmiah. Metode ilmiah merupakan prosedur dalam mendapatkan pengetahuan yang disebut ilmu.<sup>33</sup> Begitu juga dengan penelitian hukum yang penulis lakukan saat ini, tahapan penyelesaiannya tidak pernah terlepas dari sebuah metode penelitian, dalam hal ini maka penulis menggunakan metode penelitian yang mencakup :

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sumber penelitian sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan mencakup:<sup>34</sup>

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum
2. Penelitian terhadap sistematika hukum
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, baik secara vertikal maupun horizontal
4. Penelitian terhadap perbandingan hukum
5. Penelitian terhadap sejarah hukum.

<sup>33</sup> Bambang Sunggono, *Op Cit.* hlm. 44.

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2013, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta,, hlm. 14.

Berdasarkan pembagian tersebut, maka penelitian hukum yang penulis susun ini termasuk sebagai penelitian hukum normatif terhadap perbandingan hukum.

## 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini sejalan dengan sifat ilmu hukum itu sendiri. Ilmu hukum mempunyai sifat sebagai ilmu yang preskriptif, artinya sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum.<sup>35</sup>

Dalam penelitian ini penulis akan memberikan preskriptif mengenai perbandingan pengaturan terhadap penyelesaian sengketa tata usaha negara antara Undang-undang PTUN dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

## 3. Pendekatan Penelitian

Suatu penelitian hukum memiliki beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>36</sup>

Melihat pembagian beberapa macam pendekatan hukum diatas, maka penulis dalam penelitian menggunakan beberapa pendekatan, yaitu:

### 1. Pendekatan perundang-undangan

<sup>35</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2007, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenda Media Grup, Jakarta, hlm. 22.

<sup>36</sup> *Ibid.* hlm. 93.

Terkait pendekatan perundang-undang yang penulis gunakan, dilakukan dengan menelaah semua perundang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti, dimana telaah ini dilakukan guna mengetahui kesesuaian dan perbandingan antara undang-undang yang digunakan, yaitu Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Negara. Hasil telaah tersebut nantinya akan digunakan sebagai argumen untuk memecahkan isu atau permasalahan hukum yang dihadapi.

## 2. Pendekatan Konseptual

Berkaitan dengan pendekatan konseptualnya, penulis menggunakan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum guna memperkuat landasan dalam penyelesaian isu hukumnya terkait pada objek penelitian.

## 4. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan penulis dalam menyusun penulisan hukum ini adalah sbb:

- a) Bahan hukum adalah sumber data yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat.<sup>37</sup> Dalam hal ini undang-undang yang akan digunakan oleh penulis antara lain, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonsia Tahun 1945.
2. Undang- Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

---

<sup>37</sup>*Ibid.*

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  4. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
  5. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- b) Bahan hukum sekunder adalah sumber data yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.<sup>38</sup> Data sekunder yang digunakan antara lain hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, buku, hasil seminar, jurnal ilmiah dan sebagainya.
  - c) Bahan hukum tersier adalah sumber data yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>39</sup> Bahan hukum tersier yang digunakan antara lain kamus hukum.

## 5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan Data yang digunakan penulis adalah studi dokumen atau bahan pustaka (*library study*). Hal ini dilakukan penulis guna mendapatkan data yang seakurat mungkin guna menjawab permasalahan pokok dalam penelitian ini. Pengumpulan bahan hukum jenis ini dilakukan dengan cara mengunjungi perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, mengunjungi Badan Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Sumatera Barat, mengumpulkan, membaca, mengkaji, dan mempelajari buku-buku, literatur, artikel, majalah, koran, makalah, jurnal hukum, hasil penelitian dan sebagainya. Selain itu, teknik

---

<sup>38</sup>*Ibid.*

<sup>39</sup>*Ibid.*

pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah penelusuran bahan hukum dengan melakukan akses internet yang berkaitan dengan penelitian.

## 6. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis data adalah proses pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola, kategori, dan uraian dasar, sehingga akan dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.<sup>40</sup> Teknik analisis data yang penulis gunakan adalah teknik analisis kualitatif. Dimana penulis melakukan analisis data tanpa menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskriptif) dengan kata-kata atas temuan-temuan dan lebih mengutamakan mutu/kualitas dari data.



---

<sup>40</sup>Lexy J. Moleong, 1993, *Metode Penelitian Kualitatif*, RemajaRosdakarya, Bandung, hlm 103.