

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan Pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum konsekuensinya maka semua kegiatan pemerintah dan kenegaraan didasarkan pada hukum.

Konsep negara hukum Indonesia sedikit banyak tidak lepas dari pengaruh perkembangan konsep negara hukum di dunia. Kehadiran istilah negara hukum lahir berkat pengaruh konsep *rechtsstaat* atau pun pengaruh konsep *the rule of law*.¹

Berpatokan pada pengertian *rechtsstaat* (Negara hukum) secara formal, sebagaimana dikemukakan Friedrich Julius Stahl, bentuk Negara menurut hukum, yang mengandung empat unsur pokok, yakni (1) pengakuan hak-hak dasar manusia, (2) adanya pembagian kekuasaan, (3) pemerintahan yang berdasarkan peraturan hukum dan perundang-undangan, dan (4) adanya peradilan administrasi.²

Untuk melengkapi unsur negara hukum mengenai adanya suatu peradilan administrasi, sudah ada di Indonesia sejak awal kemerdekaan, hal ini ditunjukkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman. Untuk istilah yang dipakai adalah “peradilan tata usaha pemerintahan” sebagaimana tercantum pada Pasal 67 Undang-Undang tersebut. namun, isi Undang-Undang tersebut tidak sempat terealisasi disebabkan ketika itu bangsa Indonesia tengah disibukkan oleh perjuangan fisik mempertahankan kemerdekaan dan hiruk pikuk politik di masa sesudahnya.³

¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 73.

² Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013, hlm. 7.

³ *Ibid*, hlm. 3.

Setelah melalui perjalanan kurun waktu panjang sejak Indonesia merdeka dan selama itu pula sudah ada beberapa usaha serta RUU, maka akhirnya pada tanggal 29 Desember 1986 disahkanlah Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Selain itu dalam Pasal 145 disebutkan bahwa penerapannya akan dilaksanakan selambat-lambatnya lima tahun sejak undang-undang ini diundangkan.⁴

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman semakin dipertegas lagi dengan adanya reformasi ketatanegaraan melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa: "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*"⁵

Dari Konsideran Undang-Undang Nomo 5 Tahun 1986 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (penyebutan selanjutnya disingkat UU Peratun), dapat dilihat bahwa:"

Negara Republik Indonesia sebagai Negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan Negara dan bagsa yang sejahtera, aman, tentram, dan tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang TUN dan warga masyarakat, disamping tujuan ideal lainnya.⁶

Keberadaan peradilan administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara)⁷ oleh UU Peratun diberi berupa kewenangan yang dalam istilah sering disebut *authority*, *gezag* atau *yuridiksi*

⁴ *Ibid*, hlm. 9.

⁵ Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, 2015, Jakarta, hlm. 21.

⁶ Paulus Effendi Lotulung, *Op .Cit*, hlm. 9.

⁷ Untuk selanjutnya istilah tata usaha Negara disingkat dengan TUN. Dalam UU No. 5 Tahun 1986, Pasal 144, Peradilan Tata Usaha Negara disebut juga Peradilan Administrasi Negara.

dan istilah wewenang disebut *competence* atau *bevoegdheid*.⁸ Perihal kewenangan Peratun dalam mengadili suatu Sengketa Tata Usaha Negara, dapat berpedoman dalam Pasal 4 UU Peratun yang mengatur bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap Sengketa Tata Usaha Negara. Kemudian pada Pasal 47 UU Peratun, mengatur pula bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara;

Pemahaman mengenai apa yang dimaksud dengan suatu Sengketa Tata Usaha Negara terdapat pada Pasal 1 Angka 10 UU Peratun. 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;

Menurut ketentuan Pasal 1 Angka 9 UU Peratun, yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah 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;

Selain ketentuan di atas, terdapat pula yang tidak termasuk ke dalam pengertian keputusan tata usaha negara menurut UU Peratun sebagaimana diatur pada Pasal 2, serta terdapat keadaan yang menyebabkan Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UU Peratun;

Dari ketentuan-ketentuan tersebut menggambarkan bahwa objek/materi/pokok sengketa tersebut ada bentuknya yaitu berupa penetapan tertulis dari badan/pejabat tata usaha negara.

⁸ S. F. Marbun., Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

Kemudian apabila dicermati lebih jauh, selain itu terdapat pula keadaan atas sikap badan/pejabat tata usaha Negara terhadap suatu permohonan administrasi yang dimohonkan masyarakat yang oleh UU Peratun yang disamakan dengan keputusan tata usaha Negara, keadaan tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 3 UU Peratun, Pasal 3 angka (1) UU Peratun tersebut menentukan dasar prinsipnya, yaitu bahwa setiap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu wajib melayani setiap permohonan warga masyarakat yang ia terima apabila hal yang dimohonkan kepadanya menurut peraturan dasarnya menjadi tugas kewajibannya.⁹

Badan atau Pejabat TUN yang menerima permohonan itu bersikap diam dan tidak berbuat apa-apa dan tidak mengeluarkan suatu keputusan apapun tetapi oleh undang-undang dianggap telah mengeluarkan suatu penetapan tertulis yang berisi suatu penolakan atas suatu permohonan yang telah diterimanya itu¹⁰ dan apabila diajukan ke pengadilan disebut dengan gugatan fiktif negatif.

Rumusan tersebut dimaksud agar badan atau pejabat pemerintahan selalu bersikap tanggap dan tertib dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, mengingat tidak berbuat pun dapat diajukan ke badan peradilan administrasi. Untuk itu secara keseluruhan, Pasal 3 UU Peratun telah memperluas ruang lingkup kompetensi absolut peradilan Tata Usaha Negara.¹¹

Terhadap adanya permohonan masyarakat yang tidak ditanggapi oleh Pejabat Pemerintahan dalam konteks Keputusan fiktif negatif diatas, hal tersebut juga diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (untuk penyebutan selanjutnya adalah UUAP) yang disahkan pada tanggal 17 Oktober 2014., apabila disimak lebih dalam, diketahui bahwa secara filosofis tujuan pembentukannya adalah :

⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hlm. 125.

¹⁰ *Ibid.* hlm. 125.

¹¹ Indroharto, *Op.Cit.*

“untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan, dan juga untuk 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”.¹²

UUAP menjamin hak-hak dasar dan memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat serta menjamin penyelenggaraan tugas-tugas negara sebagaimana dituntut oleh suatu negara hukum. Undang-Undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara. UUAP ini juga menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan sebagai upaya untuk mengurangi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, untuk terciptanya birokrasi yang semakin baik, transparan dan efisien.¹³

UUAP telah membawa perubahan yang signifikan terhadap kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, karena kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara yang semula terbatas, menjadi lebih luas. Pengertian Keputusan dan cakupan Keputusan dalam UUAP lebih luas dari Keputusan sebagai obyek sengketa Peratun menurut UU Peratun.¹⁴

Pasal 53 UUAP tersebut mengatur tentang Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan atau melakukan keputusan dan/atau tindakan yang menjadi kewajibannya sesuai peraturan perundang-undangan, dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum. Hal tersebut dikenal dengan keputusan fiktif positif. Hal tersebut dikenal juga dengan asas *Accepti (fictum Positum)* yaitu jika waktu yang ditentukan dalam membuat keputusan telah melewati

¹² Lihat Konsideran “Menimbang” Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹³ Lihat Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁴ Imam Soebechi, dkk. *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Genta Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 7.

batas waktu yang ditentukan, dan keputusan belum dikeluarkan maka, pejabat dianggap mengeluarkan. Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan atau melakukan keputusan dan/atau tindakan atas suatu permohonan, maka pemohon yang dirugikan dapat mengajukan permohonan ke pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan.

Lebih lanjut didasarkan Pasal 53 UUAP tersebut, Mahkamah Agung sebagai lembaga yang memiliki kewenangan mengatur pelaksanaan hukum acara di Badan-Badan peradilan telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan, yang kemudian dicabut dan telah diganti dengan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan.

Dari konteks kedua norma yang saling betolak belakang tersebut, yang terdapat dalam dua Undang-Undang yang mengatur materi yang sama namun dengan konsekwensi hukum yang berbeda baik secara materil maupun formil, akan menjadi isu hukum menarik untuk di pahami tentang kedua konsep keputusan tersebut dan keberlakuannya dalam penyelesaian sengketa administrasi khususnya di Pengadilan Tata Usaha Negara bagi pencari keadilan.

B. Rumusan Masalah.

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

1. Bagaimanakah kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam penilaian terhadap permohonan yang tidak ditanggapi oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan?
2. Bagaimanakah implikasi hukum terhadap perbedaan pengaturan dalam Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Pasal 53 UU Nomor 30 Tahun

2014 tentang Administrasi Pemerintahan atas permohonan yang tidak ditanggapi oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan?

C. Tujuan Penelitian.

1. Untuk menganalisis dan mengetahui kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam penilaian terhadap permohonan yang tidak ditanggapi oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui implikasi hukum terhadap perbedaan pengaturan dalam Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Pasal 53 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan atas permohonan yang tidak ditanggapi oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan?

D. Manfaat Penelitian.

Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis, sebagai berikut:

1. Secara Teoritis, sebagai sumbangan ilmu pengetahuan di bidang hukum administrasi negara, khususnya tentang kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam penilaian terhadap permohonan yang tidak ditanggapi oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
2. Secara Praktis, sebagai sumbangan pemikiran bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, bagi aparat hukum khususnya Hakim Tata Usaha Negara serta bagi masyarakat pencari keadilan tentang kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam penilaian terhadap permohonan yang tidak ditanggapi oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual.

1. Kerangka Teoritis.

- a. Teori Negara Hukum.

Menurut teori kedaulatan hukum, negara pada prinsipnya tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), tetapi harus berdasarkan atas hukum. Negara berdasarkan atas hukum harus didasarkan atas hukum yang baik dan adil.¹⁵ Dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Negara tidak maha kuasa, dan tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum.¹⁶

Para ahli di Eropa Barat (Kontinental) seperti Immanuel Kant dan F.J. Stahl menggunakan istilah “*Rechtsstaat*”, sedangkan A.V. Dicey menggunakan istilah “*Rule Of Law*”. Kedua istilah tersebut secara formil dapat mempunyai arti yang sama, yaitu negara hukum, akan tetapi secara materiil mempunyai arti yang berbeda yang disebabkan oleh latar belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa.

Adapun untuk “*rechtsstaat*” menurut F.J. Stahl mempunyai unsur-unsur: pertama, pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia; kedua; pemisahan dan pembagian kekuasaan negara (*trias politica*); ketiga, pemerintah berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*); keempat, adanya peradilan administrasi negara (PTUN). Sedangkan A.V. Dicey mengetengahkan tiga arti dari “*the rule of law*” yaitu pertama, supremasi hukum (*supremacy of law*); kedua, persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*); ketiga, terjaminnya hak-hak asasi manusia dalam Konstitusi.¹⁷

Perbedaan pokok antara *rechtstaat* dan *rule of law* ditemukan pada unsur administrasi. Di dalam unsur *rule of law* tidak ditemukan adanya unsur peradilan administrasi, sebab di Negara-negara Anglo Saxon penekanan terhadap prinsip persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) lebih ditonjolkan sehingga dipandang tidak perlu menyediakan sebuah peradilan khusus untuk pejabat administrasi Negara.¹⁸

¹⁵ S. F. Marbun, *Op. Cit*, hlm. 8.

¹⁶ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 3.

¹⁷ S. F. Marbun, *Op. Cit*, hlm. 10.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 11.

Sebagai negara yang menganut sistem hukum *civil law*, kehadiran Peradilan Administrasi/Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia merupakan syarat mutlak untuk terciptanya sebuah negara hukum *Rechtsstaat*. Peradilan Administrasi jelas mempunyai peranan yang menonjol, yaitu sebagai lembaga kontrol atau pengawas agar tindakan-tindakan hukum dari pemerintah (*bestuur*) tetap berada dalam rel hukum, disamping sebagai pelindung hak warga masyarakat terhadap kesewenang-wenangan oleh aparatur pemerintahan,¹⁹ sehingga dengan demikian, peranan Teori Negara Hukum menjadi teori yang relevan untuk digunakan sebagai barometer pentingnya keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara dalam negara Republik Indonesia.

b. Teori Kewenangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁰

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud, seperti yang dikutip Irfan Fachruddin adalah:

“Bevoegheid wat kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).²¹

Menurut Hadjon dalam makalahnya, sebagaimana dikutip oleh Ridwan bahwa dalam berbagai kepustakaan terdapat pembagian mengenai sifat wewenang pemerintahan, yakni :

- a) Wewenang pemerintahan bersifat terikat, berarti bahwa wewenang harus sesuai dengan peraturan dasarnya yang menentukan waktu dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan, termasuk ketentuan isi dan keputusan yang harus diambil, dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang yang terikat;

¹⁹ Paulus Effendi Lotulung, *Op. Cit*, hlm. 8.

²⁰ Indroharto, *Op. Cit*, hlm. 68.

²¹ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. Alumni Bandung, 2004, hlm. 40.

- b) Wewenang pemerintahan yang bersifat fakultatif, berarti bahwa wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan tidak wajib atau tidak ada keharusan untuk menggunakan wewenang tersebut atau sedikit banyak masih ada pilihan lain walaupun pilihan tersebut hanya dapat dilakukan dalam hal-hal dan keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya;
- c) Wewenang pemerintahan yang bersifat bebas, berarti bahwa wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat tata usaha negara dapat menggunakan wewenangnya secara bebas untuk menentukan sendiri mengenai isi dari suatu keputusan yang akan dikeluarkannya karena peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang tersebut atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.²²

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan ini diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Berkenaan dengan atribusi, delegasi dan mandat, H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt sebagaimana dikutip Ridwan, mendefinisikan sebagai berikut:²³

- a. *Attributie* : *toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie* : *overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. *Mandaat* : *een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens Item uitoe fenen door een ander* (mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain).

Senada hal demikian, Indroharto mengartikan atribusi, delegasi dan mandat sebagai berikut: atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang diadakan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*. Delegasi diartikan sebagai pelimpahan suatu wewenang yang sudah ada oleh badan atau Pejabat TUN yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributive kepada Badan atau Pejabat TUN lainnya. Sedangkan mandate Indroharto menambahkan bahwa pada “mandate” tidak terjadi perubahan wewenang yang sudah ada, dan merupakan

²² Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 107.

²³ *Ibid*, hlm. 102.

hubungan internal pada suatu badan atau penugasan bawahan melakukan suatu tindakan atas nama dan atas tanggungjawab Mandan.²⁴

Alasan digunakannya Teori Kewenangan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis tentang kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam penilaian terhadap permohonan yang tidak ditanggapi oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, yang mana kewenangan tersebut diberikan oleh peraturan perundang-undang kepadanya.

c. Teori Perundang-undangan.

Istilah “perundang-undangan” (*legislation, wetgeving, atau Gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.²⁵

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis Negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.²⁶

Menurut Bagir Manan, sebagaimana di kutip oleh Yuliandri, agar pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang, yaitu : pertama, landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua, landasan sosiologis (*sosiologische gelding*); dan ketiga, landasan filosofis. Pentingnya ketiga unsur landasan pembentukan undang-undang tersebut, agar undang-undang yang dibentuk, memiliki kaidah yang sah secara hukum (*legal validity*), dan mampu

²⁴ Indroharto, *Op. Cit*, hlm. 64-65.

²⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisus, Yogyakarta 1998, hlm. 3.

²⁶ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Yang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 24.

berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.²⁷

Khazanah kepustakaan hukum, khususnya Eropa Kontinental, peraturan perundang-undangan (*wet in materiele zin, gesetz in materiellen sinne*), dijabarkan lagi ke dalam tiga unsur utama, yaitu meliputi : (a) norma hukum (*rechtenormen*); (b) berlaku keluar (*naar buiten werken*); dan (c) bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*). Dengan unsur demikian, maka pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan yang bersifat umum dalam arti yang luas.²⁸

Maria Farida Indrati Soeprapto, dalam kaitanya dengan norma hukum menjelaskan, ada beberapa kategori norma hukum dengan melihat pada pelbagai bentuk dan sifatnya :

- a. Norma hukum umum dan norma hukum individual, kalau dilihat dari alamat yang dituju (*addressat*);
- b. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkret, kalau dilihat dari hal yang diatur;
- c. Norma hukum yang *einmalig* dan norma hukum yang *dauerhaftig*, dilihat dari segi daya berlakunya;
- d. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan dilihat dari wujudnya.²⁹

Dalam tata urutan norma hukum, menurut *Stufentheorie*, hukum mengatur pembentukannya sendiri karena norma hukum yang satu menentukan cara untuk membuat norma hukum lainnya, dan sampai derajat tertentu juga menentukan isi norma lainnya tersebut. Pembentukan norma hukum yang satu, yaitu norma hukum yang lebih rendah, ditentukan oleh norma hukum lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan rangkaian pembentukan hukum (*regressus*) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi.³⁰

Dalam menghadapi konflik antar norma hukum (*antinomi hukum*), maka berlakulah asas-asas penyelesaian konflik (*asas preferensi*), yaitu:

²⁷ *Ibid*, hlm. 29.

²⁸ *Ibid*, hlm. 37.

²⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit*, hlm 11-15.

³⁰ Hans Kelsen, *Teori Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-empiris*, Alih Bahasa Drs. H. Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 155.

1. *Lex superiori derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
2. *Lex specialis derogat legi generali*, yaitu peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan;
3. *Lex posteriori derogat legi priori*, yaitu peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama.³¹

Sehubungan berlakunya suatu norma karena adanya daya laku (*validity*), kita dihadapkan pula pada daya guna/bekerjanya (*efficacy*) dari norma tersebut. Dalam hal ini kita melihat apakah suatu norma yang ada dan berlaku itu bekerja/berdaya guna secara efektif atau tidak, atau dengan perkataan lain apakah norma itu ditaati atau tidak.³²

Secara teoritik, pembahasan tentang bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan, pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari konsep hierarki norma hukum. Konsep ini merujuk pada pandangan Hans Kelsen yang terkenal dengan sebutan teori hierarki norma hukum (*stufenbau des rechts*) atau ada yang menyebut dengan (*stufenbau theorie*). Teori Hans Kelsen ini kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky, dengan teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara.³³

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang Undang ini menentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*;
- b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*;
- c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*;
- d. *Peraturan Pemerintah*;
- e. *Peraturan Presiden*;
- f. *Peraturan Daerah Provinsi*;
- g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*;

³¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm. 85-87.

³² Maria farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit*, hlm. 19.

³³ Yuliandri, *Op. Cit*, hlm. 47- 48.

A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati S berpendapat bahwa bagi pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut asas-asas dapat disusun sebagai berikut :

- a. Cita Hukum Indonesia ;
- b. Asas Negara berdasarkan hukum dan asas pemeritahan berdasarkan system Konstitusi;
- c. Asas-asas lainnya.³⁴

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011,³⁵ membedakan antara Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan.

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi:

- 1). *Asas kejelasan tujuan*, 2). *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat*, 3). *Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan*, 4). *Asas dapat dilaksanakan*, 5). *Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan*, 6). *Asas kejelasan rumusan*, dan 7). *Asas keterbukaan*. Sedangkan asas materi muatan terbagi menjadi: 1). *Asas pengayoman*, 2). *Asas kemanusiaan*, 3). *Asas kebangsaan*, 4). *asas kekeluargaan*, 5). *Asas kenusantaraan*, 6). *Asas bhineka tunggal ika*, 7). *Asas keadilan*, 8). *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan*, 9). *Asas ketertiban dan kepastian hukum*, dan 10). *asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan*.³⁶

Menurut Van der Plies sebagaimana dikutip oleh Yuliandri, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi Asas Formal (*formele beginselen*), dan Asas Materiil (*materiele beginselen*). Asas Formal meliputi asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus. Sedangkan Asas-asas Materiil meliputi: asas terminologi dan sistematika yang jelas, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.³⁷

³⁴ Maria Farida Indati Soeprapto, *Op. Cit*, hlm. 197.

³⁵ Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

³⁶ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

³⁷ Yuliandri, *Op. Cit*, hlm. 113-114.

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka alasan digunakannya Teori Peraturan Perundang-undangan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisa harmonisasi dan daya berlaku suatu konsep norma antara peraturan perundang-undangan yang dikaji dalam tulisan ini dengan unsur-unsur atau asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik..

2. Kerangka konseptual.

a. Kompetensi Absolut.

Pengertian kompetensi berasal dari bahasa Latin “*competentia*”, yang berarti *hetgeen aan iemand toekomt* (apa yang menjadi wewenang seseorang)³⁸. Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, istilah “kompeten” artinya wenang, cakap, berkuasa memutuskan (menentukan) sesuatu, dan “kompetensi” diartikan (kewenangan) kekuasaan untuk menentukan atau memutuskan suatu hal.³⁹

Secara etimologis, kompetensi diartikan sebagai kewenangan yang dikaitkan dengan badan kekuasaan kehakiman, sehingga badan itu mempunyai wewenang memutus perkara. Kompetensi dibedakan atas kompetensi absolut (sinonimnya atribusi), dan kompetensi relatif (sinonimnya distribusi).⁴⁰ Kompetensi absolut (kewenangan mutlak/atribusi kekuasaan kehakiman) adalah kewenangan badan pengadilan di dalam memeriksa jenis perkara tertentu dan secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain.⁴¹

Dari segi materinya, kompetensi absolut dibedakan atas kompetensi absolut horisontal dan kompetensi absolut vertikal. Kompetensi absolut secara horisontal adalah wewenang mengadili dikaitkan dengan wewenang jenis pengadilan lainnya yang kedudukannya

³⁸ SJ Fockema Andreae dalam Yodi Martono Wahyunadi, *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Disertasi pada Universitas Trisakti, Jakarta, 2016, hlm. 114.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Kuntjoro Purbopnoto dalam Benjamin Mangkoedilaga, *Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, Suatu Prospek di Masa Datang*, Angkasa, Bandung, 1988, hlm. 13.

⁴¹ Soeroso dalam W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Revisi III, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2005, hlm. 33.

sederajat. Contohnya Peradilan Administrasi terhadap Peradilan Umum (Pengadilan Negeri), Pengadilan Militer dan Pengadilan Agama. Kompetensi absolut vertikal adalah wewenang mengadili terhadap suatu jenis pengadilan lainnya secara berjenjang atau hierarkis kedudukannya lebih tinggi, contoh Pengadilan Negeri terhadap Pengadilan Tinggi.⁴²

b. Peradilan Tata Usaha Negara.

Secara konseptual, Peradilan Tata Usaha Negara adalah serangkaian peraturan tentang lembaga peradilan dan peraturan yang bagaimana orang bertindak terhadap dan di muka pengadilan dan bagaimana pengadilan itu harus bertindak untuk melaksanakan peraturan-peraturan Hukum Tata Usaha Negara (HTUN). Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara secara yuridis dalam Ketentuan Umum Pasal (4) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara.

Nomenklatur Peradilan Tata Usaha Negara juga diatur 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.

Kompetensi absolut, jika dikaitkan dengan Peradilan Tata Usaha Negara berarti kekuasaan atau tugas dan wewenang Peradilan Tata Usaha Negara untuk bertindak dalam hal memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara yang menjadi lingkup wewenangnya, yakni berkaitan erat dengan sengketa administrasi.⁴³

c. Permohonan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (1) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan

⁴² Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, cetakan keenam, PT Alumni, Bandung, 2014, hlm. 68-69.

⁴³ Yodi Martono Wahyunadi, *Op. Cit*, hlm. 114.

Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan. Permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada pengadilan dalam hal permohonan dianggap dikabulkan secara hukum yang disebabkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan.

d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan

Defenisi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam UUAP diatur dalam Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa: *Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun di lingkungan penyelenggara negara lainnya.*

Sedangkan dalam UU Peratun dikenal dengan sebutan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, dalam Pasal 1 angka 8 menyebutkan bahwa: *Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara Adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

G. Metode Penelitian.

Penelitian merupakan suatu sarana produk dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran-kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁴⁴

Istilah “Metodologi” berasal dari kata “Metode” yang berarti “Jalan ke” namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut:⁴⁵

1. Suatu tipe penelitian yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian
2. Suatu tehnik yang umum bagi ilmu pengetahuan

⁴⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.1.

⁴⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Pers, Jakarta, 1986, hal. 5.

3. Cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur

Dalam hal ini penulis menggunakan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam pelaksanaan penelitian :

1. Tipe dan Pendekatan Penelitian.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif, yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya dimana objeknya adalah hukum itu sendiri⁴⁶.

Selain itu, pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Berbeda dengan penelitian sosial, pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian Normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah yang dilakukan dalam praktik hukum. Terutama mengenai kasus-kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara yang jadi fokus penelitian.⁴⁷

Penelitian ini difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif yang ada mengenai permasalahan yang dibahas, yaitu mengenai kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara terhadap permohonan yang tidak ditanggapi oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, yang dikaitkan dengan kasus-kasus atau praktek pelaksanaan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam suatu penelitian, kasus-kasus tersebut dipelajari untuk memperoleh gambaran terhadap dampak dimensi penormaam dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan (*Input*) dalam analisa hukum.⁴⁸

2. Dokumentasi Bahan Hukum.

Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan kegiatan inventarisasi dan pengelompokan bahan-bahan hukum kedalam suatu sistem informasi, sehingga memudahkan

⁴⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2006, hlm. 57.

⁴⁷ *Ibid*, hal. 321.

⁴⁸ *Ibid*.

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 tersier. Alat pengumpulan data merupakan masalah yang perlu diperhatikan dalam setiap penelitian ilmiah yaitu untuk memperoleh sumber-sumber penelitian yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan.⁴⁹

Penelitian ini dilakukan dengan penelitian kepustakaan untuk mendapatkan sumber-sumber bahan hukum penelitian sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer yang digunakan antara lain: 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, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, serta Putusan-putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan, yang kemudian dicabut dan telah diganti dengan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan.
2. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini antara lain: dalam bentuk buku-buku (*textbook*) berkaitan dengan Hukum Administrasi Negara, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, serta bahan-bahan lain khususnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

⁴⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, cetakan kesembilan, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 181.

3. Bahan hukum tertier atau bahan hukum penunjang dalam penelitian ini antara lain: diambil dari kamus, majalah, surat kabar, internet untuk penunjang informasi dalam penelitian.

3. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum.

Untuk dapat menguraikan dan memecahkan masalah yang diteliti berdasarkan bahan hukum yang telah diperoleh, maka diperlukan adanya teknik analisa bahan hukum. Dalam pengolahan dan analisa bahan hukum tersebut dapat dipahami sebagai proses pencarian dan perencanaan secara sistematis terhadap semua dokumen dan bahan lain yang telah dikumpulkan agar peneliti memahami dan menyajikannya dengan jelas.

Analisa bahan hukum dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan hukum yang diperlukan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang diteliti terhadap bahan-bahan yang bersifat umum sampai pada bahan-bahan yang sifatnya lebih khusus dengan maksud agar bahan-bahan yang diperoleh sudah benar.

Selanjutnya terhadap bahan yang sudah terkumpul tersebut dilakukan analisa secara kualitatif, kemudian dari analisa yang diperoleh digunakan metode induktif, yaitu mencari aturan-aturan atau maupun norma-norma hukum yang terdapat dalam kepustakaan tersebut, kemudian dilakukan pembahasan. Pada akhirnya berdasarkan hasil pembahasan tersebut, kemudian Penulis mengambil kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.