

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Salah satu perubahan mendasar setelah dilakukan amandemen ke IV pada tahun 2002 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut sebagai UUD 1945) adalah penegasan dianutnya prinsip Negara Hukum sebagaimana yang termuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 perubahan ketiga menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”.<sup>1</sup>

Negara Hukum yang diidealkan adalah negara hukum yang berdasarkan pengakuan kedaulatan adalah ditangan rakyat yaitu suatu negara hukum yang demokratis dan sekaligus negara demokrasi berdasarkan hukum.<sup>2</sup> Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam pasal 1 ayat (2) “*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar*”.

Andri Wahyudi dalam jurnal yang berjudul "Politik Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (TUN)" mengemukakan bahwa:

Asas Negara Hukum Indonesia mempunyai korelasi erat dengan peradilan administrasi, sebab salah satu unsur Negara Hukum Indonesia adalah peradilan administrasi, sehingga baik secara teoritis maupun yuridis jaminan eksistensi peradilan administrasi itu menemukan landasan, dasar atau fundamennya dalam konsep Negara Hukum Indonesia. Adanya pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak-hak warga selalu dikaitkan dengan konsep negara hukum.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Habib Ferian Fajar. “Menjamin Independensi Kekuasaan Kehakiman Dalam Seleksi Hakim Konstitusi Sesuai Amanat Undang-Undang Dasar 1945.” *JURIS: Lembaga Kajian Keilmuan Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 13 No. 1 (2023). hlm. 77.

<sup>2</sup> Usman, Atang Hermawan. “Kesadaran hukum masyarakat dan pemerintah sebagai faktor tegaknya negara hukum di Indonesia.” *Jurnal Wawasan Yuridika* 30, no. 1 (2015). hlm. 26.

<sup>3</sup> Andri Wahyudi. “Politik Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (TUN).” *Hermeneutika: Jurnal Ilmu Hukum* 5, No. 1 (2021). hlm. 144

Salah satu sarana untuk memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi manusia tersebut adalah dengan melakukan pengawasan atau *judicial control* terhadap pemerintah melalui peradilan tata usaha negara.<sup>4</sup>

Lembaga yudikatif memiliki peran sebagai lembaga pengawas atau kontrol untuk memastikan tindakan hukum pemerintah tetap berada dalam batas hukum. Selain itu, lembaga ini juga melindungi hak-hak warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat pemerintahan. Dengan demikian, lembaga yudikatif berfungsi sebagai penjaga keadilan dan pelindung hak warga masyarakat dalam sistem hukum.<sup>5</sup> Pada dasarnya, Pengadilan Tata Usaha Negara (Selanjutnya disebut sebagai PTUN) diharapkan dapat menjalankan fungsi sebagai lembaga peradilan yang dapat mengimbangi kepentingan pemerintah dengan kepentingan masyarakat melalui penegakan hukum administrasi negara.

Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah pemerintah menggunakan berbagai jenis tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling, administrative action*). Penggunaan tindakan pemerintahan ini merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. SF Marbun dan Mahfud MD dalam bukunya yang berjudul "Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara" mengemukakan bahwa:

Dalam kajian teoritis tindakan pemerintahan (*bestuurshandelingen*) digolongkan kedalam golongan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan golongan tindakan faktual pemerintah (*feitelijke handelingen*). Sementara terhadap golongan tindakan faktual pemerintah (*feitelijke handelingen*) dikatakan sebagai golongan perbuatan pemerintah yang tidak relevan (tidak penting) karena tidak berhubungan dengan

---

<sup>4</sup> Nasir, Cholidin. 2018. "Pengawasan Terhadap Kebijakan Pemerintah Melalui Mekanisme citizen Lawsuit". *Jurnal Konstitusi* 14 (4). hlm. 906. <https://doi.org/10.31078/jk14410>

<sup>5</sup> *Ibid.*

kewenangannya dan tidak menimbulkan akibat hukum.<sup>6</sup>

Selain itu, penggunaan berbagai bentuk tindakan pemerintahan (*bestuurhandeling*) dalam negara hukum tetap harus tunduk pada sistem pengawasan dan pengendalian hukum (*yuridis control*).<sup>7</sup> Hal ini dikarenakan adanya kemungkinan terjadinya penyimpangan kewenangan pemerintahan dalam bentuk *deternement de pouvoir*, *willkeur*, atau *onrechtmatige overheidsdaad* yang dapat menyebabkan kerugian bagi negara dan masyarakat.<sup>8</sup>

Dalam rangka melindungi dan menghormati martabat serta hak asasi setiap warga negara, sangatlah penting untuk menyediakan sarana perlindungan hukum bagi mereka yang mengalami kerugian akibat tindakan pemerintah.<sup>9</sup> Bagi warga negara yang merasa dirugikan oleh tindakan pemerintah, dapat menggunakan sarana perlindungan hukum melalui pengajuan gugatan ke pengadilan sebagai lembaga yudisial negara. Pengadilan memiliki peran penting sebagai kekuatan penyeimbang terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan oleh cabang kekuasaan eksekutif.

Kerangka dan sarana perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan pemerintah telah mengalami beberapa kali transformasi dalam perkembangan sistem hukum di Indonesia. Transformasi seperti ini tidak dapat dihindari, mengingat hukum sebagai institusi sosial akan terus

---

<sup>6</sup> S.F. Marbun dan Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Liberty, Yogyakarta. (2006). hlm. 168.

<sup>7</sup> Arwanto Bambang. "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah." *Jurnal Yuridika* 31, no. 3 (2016). hlm 362.

<sup>8</sup> Nasir, Cholidin, *Op cit*, hlm 361-362.

<sup>9</sup> Abrianto, Bagus Oktafian, Xavier Nugraha, and Nathanael Grady. "Perkembangan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah Pasca-Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014" *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 4 (2018). hlm. 46.

berkembang dan mengalami perubahan.<sup>10</sup>

Perkembangan terbaru dalam transformasi hukum administrasi di Indonesia adalah dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Selanjutnya disebut sebagai UU Administrasi Pemerintahan / UU AP). Dengan disahkannya UU AP, kompetensi absolut yang dimiliki oleh PTUN diperluas. PTUN tidak lagi terbatas pada mengadili keputusan tata usaha negara, tetapi juga diberikan kewenangan dalam pasal 87 UU AP untuk mengadili penetapan tertulis yang mencakup tindakan nyata yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara di berbagai lembaga pemerintahan seperti eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya.<sup>11</sup>

Diundangkannya UU AP juga mengatur secara spesifik perihal upaya administrasi yang membuat polemik perihal kewajiban upaya administrasi sebelum diajukan gugatan ke PTUN.<sup>12</sup> Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 angka 16 UU AP yang menyatakan bahwa: “Upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan”.

Sebagian berpendapat bahwa upaya administrasi harus dilakukan sebelum diajukan gugatan, sedangkan sebagian lainnya berpendapat bahwa upaya administrasi dalam UU AP bersifat pilihan sehingga tidak perlu harus

---

<sup>10</sup> Wicipto Setiadi, “Pembangunan Hukum dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum,” *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, no. 1 (2012). hlm. 14.

<sup>11</sup> Ilham, Ach Nadzirun. "Peran PTUN Sebagai Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat Atas Tindakan Hukum Pemerintah Dalam Perspektif Negara Hukum." *Dinamika* 28, no. 9 (2022). hlm. 4511.

<sup>12</sup> Sudarsono, Retno Ariyani, dan Agus Abdur Rahman. "Modifikasi Hukum oleh Mahkamah Agung Melalui Pengaturan Upaya Administratif dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018." *Jurnal Hukum Peratun* 2, no. 1 (2019). hlm. 3.

ditempuh terlebih dahulu apabila akan mengajukan gugatan di PTUN.<sup>13</sup>

Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Selanjutnya disebut sebagai UU No. 5/1986) yang menyatakan bahwa:

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Hal ini berarti bahwa sebelum sengketa tata usaha negara diselesaikan melalui PTUN, sengketa tata usaha negara harus melalui upaya administratif terlebih dahulu. Di sisi lain, pengaturan mengenai upaya administratif juga diatur dalam Pasal 75 ayat (1) UU AP yang menyatakan bahwa:

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

Dalam pasal tersebut dapat dimaknai bahwa upaya administratif merupakan pilihan bagi warga masyarakat yang merasa dirugikan oleh keputusan dan/atau tindakan pemerintah. Namun, upaya administratif tidak diwajibkan, melainkan menjadi pilihan bagi warga masyarakat.

Kemudian dalam hal tenggang waktu, berdasarkan UU No. 5/1986 pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan TUN memiliki waktu 90 (Sembilan puluh) hari sejak diumumkannya Keputusan TUN tersebut untuk mengajukan gugatan ke PTUN. Sementara itu, dalam UU

---

<sup>13</sup> R. Wiyono. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Edisi Kedua)*. Sinar Grafika: Jakarta. 2008. hlm. 114.

AP pihak yang merasa dirugikan oleh suatu Keputusan TUN memiliki batas waktu pengajuan upaya administratif selama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diterima atau diumumkan Keputusan TUN tersebut. Perbedaan ini menunjukkan bahwa terdapat perbedaan dalam batas waktu pengajuan gugatan atau upaya administratif antara UU No. 5/1986 dan UU AP.

Sebagai tindak lanjut dari lahirnya UU AP, Mahkamah Agung kemudian menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (Selanjutnya disebut sebagai PERMA No. 6/2018). Perma ini justru mewajibkan upaya administratif dahulu baru suatu sengketa TUN bisa diperiksa di Pengadilan.

Kemudian lahirnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad*) (Selanjutnya disebut sebagai PERMA No.2/2019) yang berfokus pada dilakukan atau tidak dilakukannya perbuatan konkret yang dilakukan oleh pemerintah yang kemudian dapat digugat pengadilan. PERMA No. 2/2019 juga menegaskan bahwa sengketa yang timbul akibat perbuatan melanggar hukum oleh badan/pejabat pemerintahan merupakan kewenangan pengadilan tata usaha negara (PTUN). Jika dalam peraturan perundang-undangan terdapat pengaturan khusus mengenai upaya administratif, maka yang berwenang mengadili sengketa tindakan pemerintahan adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama.

Dalam perkembangannya, Mahkamah Agung kemudian menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 2 Tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (Selanjutnya disebut sebagai SEMA No.2/2019) memberikan pedoman penyelesaian sengketa tindakan pemerintah dan kewenangan mengadili perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.<sup>14</sup>

Jika diperhatikan terdapat ketidaksinkronan antara Perma No. 2/2019 dan SEMA No. 2/2019. Ketidaksinkronan ini karena ada perbedaan antara arahan yang diberikan dalam SEMA No. 2/2019 dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan PERMA No. 2/ 2019. Didalam Pasal 2 PERMA No. 2/2019 mengamanatkan bahwa:

- (2) Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintahan setelah menempuh upaya administratif sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.

Kemudian, Pasal 3 PERMA No. 2/2019 mengamanatkan bahwa:

- (3) Dalam hal peraturan perundang-undangan mengatur secara khusus upaya administratif maka yang berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintahan adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan tingkat pertama.

Di sisi lain, pada angka 2 huruf b pada Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara SEMA 2/2019 juga mengamanatkan bahwa:

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tetap berwenang mengadili sebagai pengadilan tingkat pertama dalam hal:

- a) Peraturan dasar mengatur mengenai upaya administratif berupa

---

<sup>14</sup> Fauzani, Muhammad Addi, dan Fandi Nur Rohman. "Problematik Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa Di Peradilan Administrasi Indonesia (Studi Kritis Terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019)." *Widya Pranata Hukum: Jurnal Kajian dan Penelitian Hukum* 2, no. 1 (2020). hlm. 30.

- banding administratif.
- b) Peraturan dasar telah menetapkan secara eksplisit Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berwenang mengadili.

Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili dalam hal:

- a) Tidak ada peraturan dasar yang mengatur mengenai upaya administratif secara khusus, sehingga upaya administratifnya didasarkan pada ketentuan Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Administratif. Setelah Menempuh Upaya.
- b) Apabila hanya terdapat upaya administratif keberatan berdasarkan peraturan dasarnya (Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).

Dapat dilihat bahwa adanya SEMA No. 2/2019 dinilai telah menabrak dan mengesampingkan peraturan perundang-undangan di atasnya, terkhususnya PERMA No. 2/2019 dan UU AP.

Pada dasarnya SEMA sebagai bentuk edaran pimpinan MA ke seluruh jajaran peradilan tergolong sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Bagir Manan dan Kuntana Magnar dalam buku yang berjudul "Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia" mengemukakan bahwa:

Peraturan kebijakan (*beleidsregel, pseudowetgeving, policy rules*) adalah peraturan yang dibuat, baik kewenangan maupun materi muatannya tidak berdasar pada peraturan perundang-undangan, delegasi atau mandat melainkan berdasarkan wewenang yang timbul dari *freies ermessen* yang dilekatkan pada administrasi negara untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu yang dibenarkan hukum.<sup>15</sup>

Dengan demikian, peraturan kebijakan berperan sebagai bagian dari pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, sehingga SEMA tidak memiliki wewenang untuk mengubah atau menyimpangi peraturan perundang-undangan.

---

<sup>15</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni, Bandung. (1997). hlm. 167-168.



Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas, penulis tertarik untuk mengkaji mengenai upaya administratif yang memiliki peran penting dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara sebelum mencapai pengadilan. Adapun untuk menjawab permasalahan tersebut penulis melakukan penelitian dengan judul **“UPAYA ADMINISTRATIF DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini diantaranya:

1. Bagaimana penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara melalui Upaya Administratif berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara ?
2. Bagaimana penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara melalui Upaya Administratif berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ?
3. Bagaimana Tata Cara Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Tata Usana Negara setelah ditempuhnya Upaya Administatif ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berkaitan dengan identifikasi rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini di antaranya:

1. Untuk mengetahui penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Untuk mengetahui penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui

upaya administratif berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

3. Untuk mengetahui tata cara Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Tata Usana Negara setelah ditempuhnya upaya administatif.

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

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis yang dijabarkan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan hukum, khususnya terkait upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara.

2. Manfaat Aplikatif

- a. Bagi Akademisi

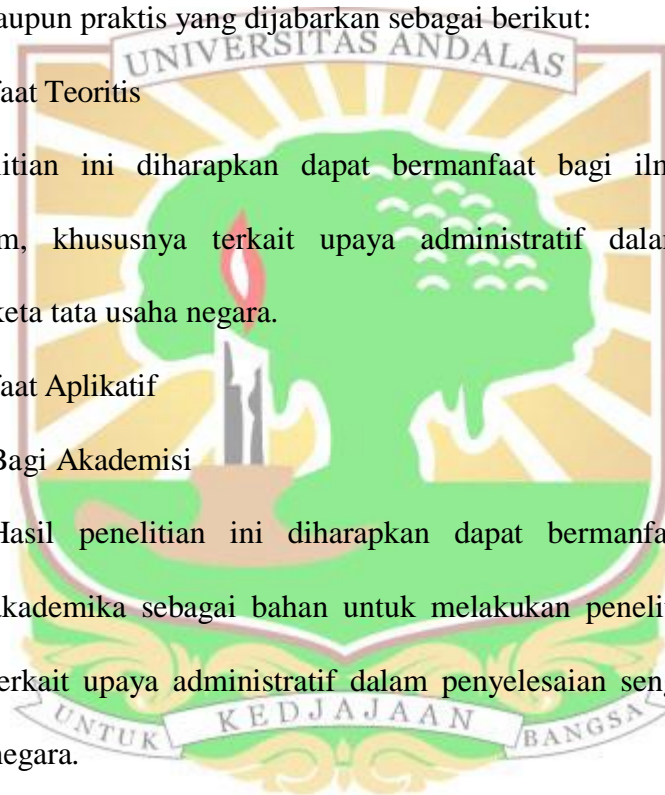
Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi civitas akademika sebagai bahan untuk melakukan penelitian lebih lanjut terkait upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara.

- b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan masukan untuk menetapkan regulasi mengenai upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara.

- c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran mengenai upaya administratif dalam penyelesaian sengketa



tata usaha negara yaitu dengan memberikan landasan hukum yang jelas untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara sehingga dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.

## **E. Metode Penelitian**

Penelitian yang akan ditulis oleh penulis merupakan penelitian hukum. Secara sederhana, penelitian hukum atau "*legal research*" dapat didefinisikan sebagai proses penemuan kembali secara seksama dan hati-hati bahan hukum atau data hukum guna memecahkan masalah hukum.<sup>16</sup> Lebih lanjut, penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang melibatkan penggunaan metode, sistematika, dan pemikiran tertentu untuk menganalisisnya.<sup>17</sup> Oleh karena itu penelitian hukum yang dipandang sebagai sebuah kegiatan ilmiah, juga berdasar pada sebuah metode, sistematika dan pemikiran tertentu dengan tujuan untuk mempelajari adanya gejala hukum dengan arah untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Penelitian hukum atau *legal research* akan ikut membangun hukum secara konseptual. Adapun dalam penelitian ini, metode yang penulis gunakan untuk penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1. Pendekatan Masalah**

Pendekatan penelitian dalam penelitian hukum yuridis normatif merujuk pada metode atau pendekatan yang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis masalah hukum berdasarkan norma-norma hukum yang berlaku. Dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan masalah sebagai berikut:

---

<sup>16</sup> I. Made Pasek Diantha, and M. S. Sh. *Metodologi penelitian hukum normatif dalam justifikasi teori hukum*. Prenada Media, Jakarta. 2016., hlm. 1.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press, Jakarta. 1986. hlm. 43.

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Dalam penelitian hukum yuridis normatif, pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) digunakan sebagai salah satu metode untuk melakukan penelitian. Pendekatan ini memberikan prioritas pada penggunaan peraturan perundang-undangan sebagai landasan utama dalam melakukan penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan mengkaji semua undang-undang dan peraturan hukum lainnya yang terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini berfokus pada pemahaman dan analisis doktrin dan pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum. Dalam pendekatan konseptual, penulis akan mempelajari ide-ide, konsep-konsep, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang sedang diteliti.

Sebagian besar jenis pendekatan ini digunakan untuk memperoleh pemahaman tentang apakah konsep-konsep dalam suatu perundang-undangan telah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang mendasarinya.<sup>18</sup>

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus (*Case Approach*) melibatkan analisis dan pemahaman terhadap kasus-kasus hukum konkret yang terjadi di lapangan. Penulis akan membangun argumentasi hukum berdasarkan kasus-kasus tersebut untuk memecahkan isu hukum

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2003. hlm. 13.

yang sedang diteliti.

Dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami peneliti adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya, dimana *ratio decidendi* diketemukan dengan memperhatikan fakta materiil.<sup>19</sup>

d. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah (*Historical Approach*) melibatkan analisis dan pemahaman terhadap perkembangan sejarah hukum yang relevan dengan isu yang sedang diteliti. Peneliti akan mempelajari perubahan dan evolusi hukum dari masa lampau untuk memahami konteks dan pengaruhnya terhadap hukum yang berlaku saat ini.

Menurut I Made Padek Diantha dalam bukunya yang berjudul "Metodelogi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum" bahwa pendekatan sejarah dilakukan dengan menelusuri aturan hukum yang dibuat pada masa lampau, baik berupa aturan hukum tertulis maupun tidak tertulis, yang masih ada relevansinya dengan masa kini.<sup>20</sup>

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif bermaksud untuk memberikan data yang akurat dengan menggambarkan gejala tertentu. Hal ini bertujuan untuk mempertegas hipotesa-hipotesa sehingga mampu untuk memperkuat teori-teori lama atau dalam rangka menyusun teori-teori baru.

---

<sup>19</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Kencana, Jakarta. 2005. hlm. 119.

<sup>20</sup> I Made Padek Diantha, *Op. Cit.*, hlm. 160.

### 3. Sumber Data

Sumber data yang dalam penelitian ini adalah data sekunder, yakni data yang diperoleh dari bahan kepustakaan yang memiliki korelasi dengan objek penelitian, dalam hal ini berkaitan pengaturan penyelesaian sengketa pemerintahan setelah menempuh upaya administratif. Penggunaan data sekunder dalam sumber data penelitian, mencakup 3 bagian diantaranya:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki otoritas. Bahan hukum tersebut terdiri dari peraturan perundang-undangan, dan catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan.<sup>21</sup> Bahan hukum primer dari penelitian ini terdiri dari:

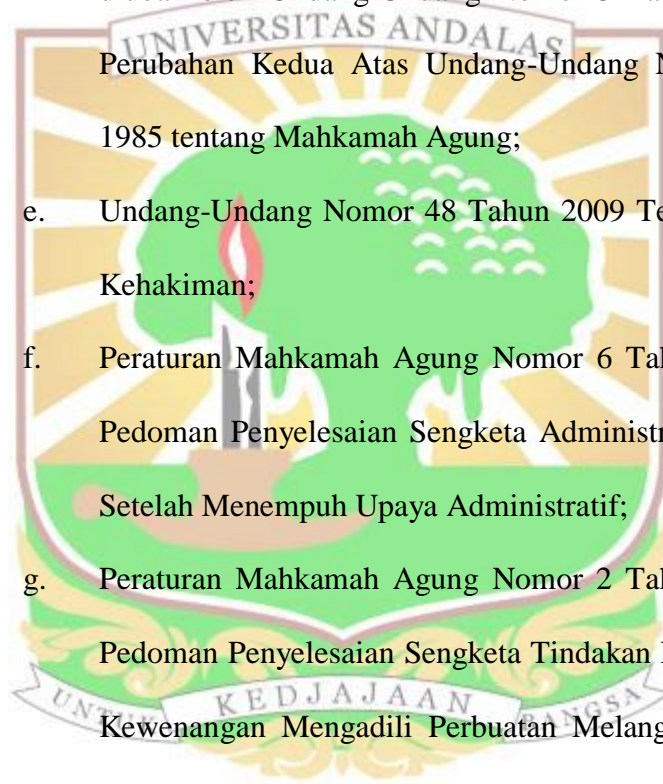
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah oleh Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan terakhir diubah oleh Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- c. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana diubah oleh Undang-Undang

---

<sup>21</sup> Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika, Jakarta. (2019). hlm. 47.

Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;

- d. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan terakhir diubah oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
- e. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman;
- f. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif;
- g. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*);
- h. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.



b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi seperti buku-buku teks yang membicarakan suatu permasalahan hukum, jurnal-jurnal hukum, komentar-komentar atas putusan hakim, dan hasil wawancara dengan para narasumber.<sup>22</sup> Oleh karena itu, bahan hukum sekunder dapat digunakan oleh penulis untuk membantu memahami dan menganalisis bahan hukum primer.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,<sup>23</sup> antara lain : Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, *Black's Law Dictionary* yang membantu dalam menerjemahkan istilah-istilah dalam penelitian ini.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan merupakan suatu cara pengumpulan data dengan mempelajari buku-buku kepustakaan untuk memperoleh data sekunder yang dilakukan dengan cara menginventarisasi dan mempelajari buku-buku serta peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>22</sup> *Ibid.* hlm. 54.

<sup>23</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Prenada Media Group, Jakarta. (2005). hlm. 166.



berkaitan dengan penelitian.

b. Wawancara

Wawancara dilakukan dalam rangka pengumpulan data untuk melengkapi data dalam penelitian ini. Wawancara dilakukan dengan Ibu Dessy Cristi, S.H. selaku Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dan juga Bapak Hari Murti Kridalaksana, S.H., M.Kn. selaku Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Padang.

**5. Metode Pengolahan Data**

Setelah bahan hukum terkumpul, akan dilakukan analisis untuk mendapatkan argumentasi akhir yang berupa jawaban terhadap permasalahan penelitian. Wawancara dan studi kepustakaan yang telah dikumpulkan dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier akan dianalisa dengan yuridis kualitatif, yaitu dengan memahami bahan hukum yang telah diperoleh dari hasil penelitian, kemudian disusun secara sistematis.

