

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Jangan sekali-kali melupakan sejarah. Demikian, secara puitis Soekarno, menyampaikan pesan kepada generasi yang hidup pada setiap zamannya. Sejarah telah mengajarkan banyak hal, sehingga setiap individu manusia yang sekaligus makhluk sosial (*zoon politicon*) perlu menjadikan sejarah sebagai cerminan untuk membangun masa depan yang lebih baik - sulit untuk menunjukkan bahwa dalam proses transformasi masyarakat dari masa ke masa, sarat dengan penghisapan dan penindasan oleh satu manusia terhadap manusia yang lain, atau oleh satu bangsa terhadap bangsa yang lain. Ironisnya, kadang-kadang berlindung di balik atas nama kekuasaan yang di era sekarang mendapat legitimasi melalui hukum yang terjelma dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan.

Di dalam konteks hukum administrasi negara, frasa "penindasan atau penghisapan", mendapat penghalusan makna, yakni *abuse of power* (penyalahgunaan kekuasaan). Dalam kaitannya dengan sifat manusia, penyalahgunaan kekuasaan disebabkan oleh sifat mendua hasrat manusia, yakni hasrat untuk merusak tatanan kehidupan yang tanpa batas (sisi *destruktif*) dan hasrat untuk membangun gerak kehidupan kearah yang lebih baik (sisi

konstruktif)¹. Untuk membangun gerak kehidupan ke arah yang lebih baik, tentunya sebuah negara mengharapkan sisi *konstruktif* hasrat manusia lebih dominan daripada sisi yang lain. Salah satu upaya untuk mencegah sisi *destruktif* hasrat manusia menonjol daripada sisi *konstruktif* adalah dengan membuat peraturan (*regeling*) sebagai konkretisasi dari hukum yang merupakan sekumpulan peraturan yang mengatur tingkah laku manusia dalam masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*), adalah sebuah perspektif yang menunjukkan bahwa ada upaya-upaya untuk membangun peradaban masyarakat Indonesia di atas keadaban. Negara yang dipahami dalam kerangka pemikiran Logemann dan Krannenburg sebagai organisasi kekuasaan, kadang-kadang bisa disalahtafsirkan oleh para pemangku kepentingan (*stake holders*), sehingga kadang-kadang menggeser paradigma *rechtsstaat* pada pola *machtsstaat*. Akibatnya, kerangka ontologis keberadaan sebuah negara tidak tercapai, sehingga menurut Karl Max negara hanya dimengerti sebagai alat kekuasaan (kaum kapitalis) untuk menindas kelas yang dikuasai (proletar)².

¹Ito Prajna-Nugroho, 2013, *Menelisis Hasrat – Mengenal Mania – Mengendalikan Kuasa Hasrat dan Kepentingan dalam Perspektif Filsafat Politik*, Makalah Lepas, disampaikan dalam Konferensi Studi yang diselenggarakan oleh Pergerakan Kebangsaan pada hari Rabu, 26 Februari 2013 di Semarang.

²Titik Triwulan T., 2011, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, edisi pertama, cetakan pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm., 4.

Secara etimologis, istilah negara mulai dikenal pada zaman *renaissance* di Eropa pada abad ke 15, yakni *Lo Stato* (Italia), *L'Etat* (Perancis), *The State* (Inggris), *Der Staat* (Jerman) dan *De Staat* (Belanda). *Lo Stato* yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan dengan istilah negara. Artinya suatu sistem tugas-tugas atau fungsi-fungsi publik dan alat-alat perlengkapan yang teratur di dalam wilayah (daerah) tertentu³. Thomas Hobbes mengemukakan bahwa sebuah negara terbentuk karena adanya perjanjian masyarakat (*contract sociale*). Perjanjian masyarakat ini dilatarbelakangi oleh ketidakteraturan kehidupan, di mana manusia yang satu menjadi serigala terhadap yang manusia lainnya (*homo homini lupus*), sehingga semua masyarakat berkumpul dan memilih seorang manusia atau sekelompok orang untuk menjadi pemimpin di antara mereka, dan keseluruhan hak-hak individu diserahkan kepada penguasa yang dipilih.

Konsep teori perjanjian masyarakat tersebut telah melahirkan absolutisme kekuasaan, sehingga oleh John Locke dan Jean Jacques Rousseau, mengembangkan paradigma baru dalam teori perjanjian masyarakat bahwa perjanjian masyarakat tidak serta-merta menghilangkan hak-hak individu, melainkan ada pula kewajiban penguasa untuk melindungi masyarakat sebagai warganya⁴. Di sinilah salah satu letak kerangka ontologis keberadaan negara, yakni untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat.

³*Ibid.*

⁴C.S.T. Kansil, Cristine S.T. Kansil, 2010, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, PT Rineka Cipta, Jakarta, hlm., 13.

Di dalam konteks kajian hukum administrasi negara, perlu kiranya dibedakan secara tegas pengertian negara dan pemerintah, serta ruang lingkup hukum administrasi negara dengan hukum tata negara yang seringkali dicampuradukkan. Secara sederhana, negara dalam segala kebijakannya merupakan sesuatu yang abstrak, sedangkan pemerintah yang melakukan perbuatan hukum adalah sesuatu yang konkret⁵. Pemerintah sebagai badan administrasi negara di samping sebagai alat kelengkapan negara dalam penyelenggaraan administrasi negara (*besturen*)⁶, memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk melindungi hak-hak rakyat, sedangkan kata "pemerintahan" dalam ranah hukum administrasi negara juga dibedakan dalam pengertian pemerintahan umum dan pemerintahan negara, yang dipahami melalui dua pengertian, yaitu fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah) dan di pihak lain sebagai organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan)⁷. Di sisi lain, hukum administrasi negara mempelajari negara dalam keadaan bergerak, sedangkan hukum tata negara mempelajari negara dalam keadaan diam.

Pemerintah Indonesia sebagai *besturen* atau penyelenggara negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk melindungi hak-hak rakyat Indonesia. Hal ini secara jelas diatur di dalam alinea ke empat pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu negara Indonesia

⁵Lutfi J. Kurniawan, Mustafa Lutfi, Juni 2011, *Perihal Negara Hukum dan Kebijakan Publik*, Setara Press, Malang, hlm., 5.

⁶*Ibid.*

⁷Philipus M. Hadjon, dkk., 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm., 6.

mempunyai fungsi sekaligus tujuan; melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Demikianlah cita-cita proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia. Manifesto pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, kemudian dijabarkan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Tahun Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUP3). Dalam Pasal 7 ayat (1) UUP3 disebutkan bahwa:

- 1) *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; dan*
 - g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*
- 2) *Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

Dari uraian di atas, peraturan perundang-undangan harus sinkron dengan pembukaan UUD RI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Manifesto pembukaan UUD RI Tahun 1945 tersebut, dalam tataran praksis belum tercapai. Penyebabnya beragam, salah satunya adalah tidak terselenggaranya pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*clean and*

government) yang berpihak pada kepentingan rakyat, melainkan berpihak pada kepentingan pribadi atau golongan. Adagium yang dipopulerkan oleh Lord Acton; *power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*, yang artinya manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas pasti akan disalahgunakan⁸ adalah telah menjadi penyakit nasional⁹ para pemangku kepentingan di negara ini.

Sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, perlu diikuti dengan penguatan sebuah sistem hukum yang berideologi. Sebuah sistem hukum tanpa basis ideologi adalah tidak mungkin, sebab hukum tanpa ideologi hanyalah kekuasaan telanjang dan itu berarti hukum sama sekali bukanlah hukum. Di sinilah, Pancasila sebagai ideologi negara menjadi payung dalam pembuatan hukum, yakni peraturan perundang-undangan.

Pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya, kadang-kadang bertindak melebihi wewenang yang ada padanya, bahkan tidak jarang menyalahgunakan kekuasaan tersebut. Di dalam kaitannya dengan tindakan administrasi pemerintah, masyarakat telah diberi ruang untuk menggugat setiap tindakan pemerintah melalui mekanisme yudisial, yakni Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang bernaung di bawah payung Mahkamah Agung. Peradilan Tata Usaha Negara lahir melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-

⁸Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, cetakan kedelapan, Rajawali Pers, Jakarta, hlm., 5.

⁹Mochtar Buchori, 2005, *Indonesia Mencari Demokrasi*, cetakan pertama, Insist Press, Yogyakarta, hlm. 25.

Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berwenang untuk memeriksa setiap sengketa Tata Usaha Negara yang timbul akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara, menurut Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah:

“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”.

Apabila suatu keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara telah memenuhi secara kumulatif ketentuan Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tersebut, maka seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan upaya administratif, yang terdiri dari keberatan dan banding administratif atau gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Pengajuan gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilakukan langsung oleh orang atau badan hukum perdata yang bersangkutan atau dapat diwakili oleh kuasa hukum yang berprofesi sebagai advokat.

Selain Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tersebut, terdapat juga objek yang dapat disengketakan di Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif negatif.

Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif negatif artinya tidak berwujud atau abstrak, yang artinya tidak berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini terjadi apabila badan atau pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan Surat Keputusan yang dimohonkan kepadanya oleh Penggugat, sedang hal itu menjadi kewajibannya maka hal tersebut dianggap sama dengan Keputusan Tata Usaha Negara. Mengenai objek sengketa Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif negatif, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengatur sebagai berikut:

- (1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
- (2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan data peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
- (3) 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.

Dalam hal pihak yang dapat mengajukan gugatan atau menjadi pihak Penggugat, Pasal 53 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, telah mengatur bahwa:

“Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Pihak yang dapat digugat di dalam Peradilan Tata Usaha Negara diatur di dalam Pasal 1 Angka 12 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, menyebutkan bahwa:

Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan uraian di atas, jelas bahwa badan atau pejabat Tata Usaha Negara adalah tergugat dan masyarakat sebagai *person* maupun badan hukum perdata sebagai Penggugat apabila suatu Keputusan Tata Usaha Negara ataupun Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif negatif, bertentangan dengan kepentingan Penggugat. Namun, Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan seringkali dinilai mandul untuk memberikan keadilan administratif terhadap para pencari keadilan, sehingga upaya warga masyarakat untuk mencari dan menemukan keadilan administratif melalui jalur hukum, dalam hal ini melalui Peradilan Tata Usaha Negara belum maksimal dan bahkan kadang-kadang tidak tercapai.

Keadilan administratif yang dimaksud adalah keadilan yang diperoleh para pencari keadilan setelah mempercayakan suatu sengketa Tata Usaha Negara sebagai wujud tindakan administratif pemerintah diselesaikan oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Tindakan-tindakan pemerintah tersebut seharusnya dapat tidak disengketakan di Peradilan Tata Usaha Negara apabila telah memenuhi syarat-syarat formil dan materil pelayanan publik, di mana kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan menjadi prioritas

Di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, disebutkan bahwa:

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Lebih lanjut dalam angka 2 disebutkan bahwa:

Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut penyelenggara adalah institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Ditinjau dari uraian di atas, pemerintah sebagai penyelenggara negara seharusnya berorientasi untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik, yang meliputi: kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketetapan waktu; kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Asas-asas pelayanan publik seperti disebutkan di atas, adalah cerminan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berorientasi pada kepentingan rakyat. Dengan demikian, keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara menjadi tempat untuk menggugat setiap tindakan pemerintah yang tidak berorientasi pada kepentingan rakyat, sehingga keadilan administratif yang bermuara pada keadilan substantif tercapai.

Konsep ontologis Peradilan Tata Usaha Negara sebagai *judicial control* untuk menghadirkan keadilan administratif terhadap para pencari keadilan, justru belum tercapai karena beberapa kendala, baik dari sisi teoretis paradigmatis fungsionaris Peradilan Tata Usaha Negara, kendala yuridis normatif, maupun kendala dalam teknis pelaksanaan.

Secara komprehensif, kendala yang dialami oleh Peradilan Tata Usaha Negara, sejalan dengan ungkapan Lawrence M. Friedman, juga disebabkan oleh karena belum terbangunnya sistem hukum, budaya hukum, dan substansi hukum yang baik dalam bingkai negara Indonesia sebagai negara hukum. Sistem hukum di Indonesia masih dipengaruhi oleh watak sistem hukum kolonial, dan sakralisasi terhadap hitam putihnya peraturan perundang-undangan (positivisme hukum) yang abai terhadap nilai dan menganggap hukum sebagai sesuatu yang bebas nilai (netral), sehingga hukum telah membelenggu keadilan sebatas keadilan prosedural, dan bukan keadilan substansial. Budaya hukum, seperti kesadaran hukum (*self respect*) juga ikut andil dalam menghambat proses pencarian keadilan oleh para pencari keadilan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Ironisnya, kadang-kala putusan Peradilan Tata Usaha Negara dalam prakteknya justru membawa Penggugat pada suatu keadaan yang lebih buruk (*reformatio in peius*).

Mengacu pada uraian di atas, konsentrasi permasalahan yang dibahas dalam penulisan hukum ini adalah mencari dan menemukan kerangka epistemologis keadilan administratif (*administrative justice*) dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam penulisan hukum ini, penulis akan memaparkan beberapa

konsep keadilan yang menjadi ciri khas pemikiran pada era pra positivisme, masa positivisme, dan *post* positivisme dengan menggunakan pisau analisis dekonstruksi dalam hukum.

Keadilan dinilai bersifat relatif. Demikianlah kesimpulan yang telah terbangun dalam proses pencarian terhadap keadilan (*searching of justice*). Hal ini dikarenakan keadilan menyangkut nilai etis masing-masing individu. Artinya, apa yang dianggap adil oleh seseorang, belum tentu dianggap adil oleh orang lain. Dalam Peradilan Tata Usaha Negara, konsep keadilan administratif juga dikonsepsikan masih bersifat relatif. Akibatnya, keadilan atau keadilan administratif akan selalu berada dalam ruang pertarungan atau perdebatan, walaupun banyak konsep keadilan dalam hukum yang dikemukakan oleh para tokoh dengan berbagai latar belakang pemikiran yang berbeda, akan tetapi hal tersebut tidak dimutlakkan menjadi sebuah kebenaran akan definisi keadilan yang dijadikan standar keadilan dalam hukum.

Satjipto Rahardjo, hadir dengan melihat hukum dari perspektif yang berbeda. Satjipto Rahardjo dengan penuh keyakinan membuat sebuah kesimpulan, bahwa hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum¹⁰. Inilah yang disebut sebagai gagasan hukum progresif. Secara sederhana, hukum progresif dapat disimpulkan sebagai antitesa sekaligus sintesa atas cara berhukum positivistik selama ini yang melihat indikator keadilan semata-mata melalui teks peraturan perundang-undangan. Hukum progresif berusaha untuk menantang anggapan umum, termasuk anggapan

¹⁰Fatiatulo Lazira, 2012, *Atas Nama Hukum*, Kedaulatan Rakyat, edisi 60, 17 Januari. Yogyakarta.

akademisi dan praktisi hukum yang menjadi hamba atas teks hukum semata yang mengklaim bahwa hukum adalah sesuatu yang bebas nilai, tidak pandang bulu, bebas dari kepentingan, dan bersifat otonom. Oleh karena itu, eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman dalam bidang hukum administrasi negara sekaligus pengawal negara (*the guardian of state*) berperan penting dalam memberikan keadilan administratif terhadap para pencari keadilan.

B. Rumusan masalah

Bertolak dari latar belakang yang telah teruraikan di atas, adapun pokok masalah yang diteliti dalam penelitian hukum ini dibatasi pada 3 (tiga) hal. Ketiga permasalahan yang dimaksudkan adalah:

1. Bagaimana eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan?
2. Apa kendala-kendala Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan?
3. Bagaimana upaya mengatasi kendala-kendala Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan?

C. Tujuan penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan.

2. Mengetahui dan menganalisis kendala-kendala Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan.
3. Mengetahui dan menganalisis upaya mengatasi kendala-kendala Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan.

D. Manfaat penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara teoretis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan keilmuan - ilmu hukum dalam bidang Peradilan Tata Usaha Negara dan sebagai upaya sejak dini untuk membangun cara berpikir progresif terhadap setiap Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara, agar keadilan administratif yang bermuara pada keadilan substantif dapat tercapai.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi beberapa pihak, baik akademisi dan praktisi dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga ontologis Peradilan Tata Usaha Negara dapat tercapai.

E. Keaslian penelitian

Sepengetahuan penulis, rumusan masalah dengan judul **□Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Keadilan Administratif Terhadap Pencari Keadilan**, ini pertama kali diteliti di Fakultas Hukum

Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Memang ada beberapa penelitian yang memiliki persamaan dalam hal-hal tertentu, namun secara substansi, pembahasan yang dibahas tidaklah sama. Penelitian tersebut digambarkan sebagaimana pada tabel berikut ini:

Tabel 1. Hasil Penelitian

No.	Judul penelitian	Nama penulis	Rumusan masalah	Kesimpulan
01.	Eksistensi klausul pengaman dalam Keputusan Gubernur Bali yang berkarakter KTUN	Moh. Mahfud MD	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah klausul pengaman yang ditetapkan pada Keputusan Gubernur Bali yang berkarakter KTUN memiliki fungsi yuridis formal? 2. Apakah dengan adanya klausul pengaman, suatu Keputusan Gubernur Bali yang berkarakter KTUN dapat digugat ke lembaga Peradilan Tata Usaha 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Klausul pengaman yang ditetapkan pada Keputusan Gubernur Bali yang berkarakter KTUN tidak memiliki fungsi yuridis formal. Hal ini disebabkan tidak ada ketentuan normatif yang mensyaratkan bahwa suatu KTUN harus memuat klausul pengaman. 2. Adanya klausul pengaman dalam suatu Keputusan Gubernur Bali yang berkarakter KTUN tidak menyebabkan tidak dapat digugatnya keputusan itu ke lembaga Peradilan Tata Usaha Negara meskipun sengketa terhadap keputusan Gubernur Bali sampai saat ini belum terjadi. Secara analogi hal ini terbukti dengan kasus diterimanya permohonan Penggugat oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar atas gugatan terhadap Keputusan Bupati Badung

			Negara ?	Nomor : 4/01/HK/2005 tentang Pengangkatan Pengawas Mata Pelajaran SMP, SMA, dan SMK Pada Dinas Pendidikan Kabupaten Badung dan Keputusan Bupati Badung Nomor 1804/01/HK/2006 tentang Pembebasan Tugas Pegawai negeri sipil dari Jabatan Struktural Di Lingkungan Kabupaten Badung. Dengan kata lain ada tidaknya klausul pengaman dalam suatu Keputusan Tata Usaha Negara tetap dapat digugat ke lembaga Peradilan Tata Usaha Negara.
02.	Penerapan asas <i>ultra petita</i> sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (<i>dominus litis</i>) pada Peradilan Tata Usaha Negara.	Candra Kristianto	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana penerapan asas <i>ultra petita</i> sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (<i>dominus litis</i>) pada Peradilan Tata Usaha Negara? 2. Apa kendala-kendala penerapan asas <i>ultra petita</i> sebagai konsekuensi asas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sampai saat ini Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak terdapat Pasal yang secara tegas mengatur tentang larangan ataupun kebolehan hakim untuk memutus <i>ultra petita</i>. Hal ini menjadikan penerapan asas <i>ultra petita</i> menjadi tidak optimal karena masih terdapat multi interpretasi mengenai boleh tidaknya diterapkan asas <i>ultra petita</i> dalam Peradilan Tata Usaha Negara. 2. Terdapat beberapa faktor yang menjadi kendala penerapan asas <i>ultra petita</i> dalam Peradilan Tata Usaha Negara yang

			<p>keaktifan hakim (<i>dominus litis</i>) pada Peradilan Tata Usaha Negara?</p> <p>3. Bagaimana upaya mengatasi kendala-kendala penerapan asas <i>ultra petita</i> sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (<i>dominus litis</i>) pada Peradilan Tata Usaha Negara</p>	<p>meliputi:</p> <p>2.1. Kendala yang bersifat teoritis, yaitu doktrin larangan bagi hakim memutus <i>ultra petita</i> masih begitu melekat pada sebagian besar ahli dan praktisi hukum;</p> <p>2.2. Kendala yang bersifat yuridis, yaitu dianutnya pandangan positivistik, sedangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak terdapat Pasal yang secara tegas mengatur tentang larangan atau pun kebolehan hakim untuk memutus <i>ultra petita</i>;</p> <p>2.3. Kendala yang bersifat pelaksanaan atau teknis, yaitu masih sangat minim yurisprudensi di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang digunakan hakim dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara terkait penerapan asas <i>ultra petita</i>.</p>
--	--	--	---	---

				<p>3. Langkah-langkah yang dapat diupayakan untuk dapat menerapkan asas <i>ultra petita</i> sebagai konsekuensi dianutnya asas keaktifan hakim (<i>dominus litis</i>) dalam Peradilan Tata Usaha Negara meliputi: adanya pemahaman secara menyeluruh tentang asas <i>ultra petita</i> sebagai konsekuensi dianutnya asas keaktifan hakim (<i>dominus litis</i>), penyempurnaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan menuangkan kedalam sebuah norma yang diatur dalam sebuah Pasal dalam undang-undang tersebut yang mengatur tentang penerapan asas <i>ultra petita</i>, adanya penyamaan konsep tentang <i>ultra petita</i> itu sendiri.</p>
--	--	--	--	---

Mencermati uraian tabel di atas, dapat disimpulkan persamaan dan perbedaan dengan penelitian **Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Terhadap Pencari Keadilan** sebagai berikut:

1. Persamaan

Penelitian dengan judul Eksistensi Klausul Pengaman Dalam Keputusan Gubernur Bali Yang Berkarakter Keputusan Tata Usaha Negara dan Penerapan Asas *Ultra Petita* Sebagai Konsekuensi

Asas Keaktifan Hakim (*Dominus Litis*) Pada Peradilan Tata Usaha Negara □, memiliki persamaan dengan judul penelitian ini (Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Keadilan Administratif Terhadap Pencari Keadilan) adalah sama-sama bertolak dari lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu lembaga peradilan yang bertugas menyelesaikan sengketa-sengketa Tata Usaha Negara.

2. Perbedaan

Penelitian dengan judul □Eksistensi Klausul Pengaman Dalam Keputusan Gubernur Bali Yang Berkarakter Keputusan Tata Usaha Negara □ lebih memfokuskan perhatian pada suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang diberi klausul pengaman oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara dengan pertimbangan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak dapat dijadikan objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara atau Keputusan Tata Usaha Negara yang kebal hukum, yakni Keputusan Bupati Badung Nomor : 4/01/HK/2005 tentang Pengangkatan Pengawas Mata Pelajaran SMP, SMA, dan SMK Pada Dinas Pendidikan Kabupaten Badung dan Keputusan Bupati Badung Nomor 1804/01/HK/2006 tentang Pembebasan Tugas Pegawai negeri sipil dari Jabatan Struktural Di Lingkungan Kabupaten Badung. Sedangkan penelitian dengan judul □Penerapan Asas *Ultra Petita* Sebagai Konsekuensi Asas Keaktifan Hakim (*Dominus Litis*) Pada Peradilan Tata Usaha Negara □ lebih

memfokuskan kajian pada asas *ultra petita* sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (*dominus litis*) dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Padahal asas tersebut, belum dinormakan dan juga tidak ada larangan mengenai boleh tidaknya hakim menerapkan asas *ultra petita* dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga untuk menerapkannya masih dilematis. Penelitian Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Keadilan Administratif Terhadap Pencari Keadilan, ini lebih memfokuskan pada paradigma fungsionaris Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan, atau dengan kata lain, mendorong terwujudnya fungsionaris Peradilan Tata Usaha Negara yang berparadigma progresif dalam memutuskan sengketa-sengketa Tata Usaha Negara.

F. Batasan konsep

1. Eksistensi adalah hal berada; keberadaan¹¹.
2. Peradilan Tata Usaha Negara adalah badan peradilan yang bertugas untuk memeriksa, mengadili, memutus, menyelesaikan sengketa tata usaha negara antara orang perorangan atau badan hukum perdata dengan pejabat/badan Tata Usaha Negara, yang dilakukan oleh hakim yang khusus diangkat untuk itu.
3. Keadilan administratif adalah keadilan yang mengandaikan adanya keterbukaan dan sistem pertanggungjawaban dalam setiap proses menuju

¹¹Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, hlm., 288.

keadilan substantif. Tanpa terwujudnya keadilan administratif, makna keadilan substantif akan mudah terhisap¹².

4. Pencari keadilan adalah subyek hukum pencari keadilan, yakni Penggugat yang hak-haknya dilanggar atas dikeluarkannya (tidak dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif negatif) suatu Keputusan Tata Usaha Negara oleh pejabat yang berwenang.

G. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang bertolak dari peraturan perundang-undangan (*ius constitutum*), yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

2. Sumber data

Dalam penelitian hukum normatif, data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer (*primary sources or authorities*), berupa peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan

¹²<http://zainalmuttaqin.blog.com/2013/07/02/ombudsman-aksesori-demokrasi/>, diunduh pada tanggal 10 September 2013.

Publik, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Data yang digunakan lainnya adalah bahan hukum sekunder dan putusan pengadilan.

a. Bahan hukum primer:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
 - Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “negara indonesia adalah negara hukum”
 - Pasal 24 ayat (1) yang berbunyi: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”
 - Pasal 24 ayat (2) yang berbunyi: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”
- 2) Undang-Undang
 - Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha

Negara dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
 - Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
 - Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- 3) Penetapan Nomor 92/G/2012/PTUN-JKT atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor: 22/G Tahun 2012 dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 23/G tanggal 15 Mei 2012 yang berisi tentang Pemberian Grasi kepada Scaple Leigh Corby dan Pemberian Grasi kepada Peter Achim Franz Grobmaan.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*) berupa fakta hukum, doktrin, asas-asas hukum, dan pendapat hukum dalam literatur, jurnal, hasil penelitian, dokumen, surat kabar, internet, dan majalah ilmiah.

3. Metode pengumpulan data

Metode pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dan studi kepustakaan.

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung kepada narasumber dengan menggunakan pedoman wawancara.
- b. Studi kepustakaan, yaitu membaca, mempelajari dan memahami buku-buku yang berkaitan dengan Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Keadilan Administratif Terhadap Pencari Keadilan .

4. Narasumber

1. Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta.
2. Komisioner Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta.

5. Metode analisis

Bahan hukum primer yang telah dikumpulkan oleh penulis kemudian dianalisis sesuai dengan 5 (lima) tugas ilmu hukum normatif atau dogmatik hukum, yakni mendeskripsikan, mensistematisasikan, menilai, menganalisis dan menginterpretasikannya. Sedangkan bahan hukum sekunder yang berupa fakta hukum, doktrin, asas-asas hukum, dan pendapat hukum dalam literatur, jurnal, hasil penelitian, dokumen, surat kabar, internet, dan majalah ilmiah dianalisis untuk menemukan persamaan dan perbedaannya. Kemudian menganalisisnya secara kualitatif dengan menggunakan metode berpikir deduktif.

Metode berpikir deduktif adalah cara berpikir yang berangkat dari peraturan perundang-undangan kemudian dibawa ke masalah yang sebenarnya.

I. Sistematika penulisan hukum

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, tinjauan pustaka, batasan konsep, dan metode penelitian.

BAB II KERANGKA TEORI

Bab ini berisi tentang tinjauan umum tentang negara hukum, tinjauan umum tentang peradilan administrasi, dan hakekat keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara.

BAB III PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan, Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, kendala-kendala Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan, dan upaya mengatasi kendala-kendala Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan.

BAB IV PENUTUP

Bab ini terdiri atas kesimpulan, yaitu jawaban atas rumusan masalah dan saran yang berkaitan dengan hasil yang perlu ditindaklanjuti.

