

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia sebagai negara hukum memiliki badan peradilan yang merdeka dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman guna menegakan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ditegaskan kembali dalam Pasal 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman,

“kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkup peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai bagian dari pilar kekuasaan kehakiman Indonesia memiliki peran penting dan strategis dalam penegakan hukum di Indonesia. Filosofi terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia sesuai dengan konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara

dengan para warga Masyarakat. Supandi<sup>1</sup> mengemukakan bahwa Peradilan Administrasi diadakan dalam rangka memberikan perlindungan (berdasarkan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum) kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara, melalui pemeriksaan, pemutusan dan penyelesaian sengketa dalam bidang Tata Usaha Negara.

Hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara dari mulai terbentuknya hingga sekarang, telah mengalami dinamika perubahan yang sangat mendasar. Perubahan yang sangat mendasar saat ini yaitu salah satunya perubahan paradigma hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara yang dipengaruhi oleh berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UUAP). Salah satu perubahan yang sangat mendasar Pasca berlakunya UUAP yaitu mengenai kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara.

Kompetensi absolut lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu, untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara, yang timbul karena akibat dari dikeluarkannya keputusan tata usaha negara berupa 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 kongkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

---

<sup>1</sup>Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara, Kepatuhan Hukum Pejabat dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Bangsa Pers, Medan, 2011, h. 76.

Sejak berlakunya UUAP berdasarkan Pasal 87 huruf a, maka Keputusan Tata Usaha Negara menjadi diperluas tidak hanya penetapan tertulis saja melainkan juga mencakup tindakan faktual, sehingga Peradilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili perkara-perkara yang selama ini diperiksa dan diadili oleh hakim perdata di peradilan umum dengan perkara Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah.

Perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara melalui UUAP dirasa kurang tepat, Philipus M. Hadjon<sup>2</sup> mengemukakan bahwa:

“Pasal 87 huruf a UUAP sangat aneh, ketentuan memperluas konsep Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dirumuskan dalam pasal 1 angka 9 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, menjadi tanda tanya besar bahwa penetapan tertulis juga mencakup tindakan faktual, apakah hal tersebut bukan merupakan *Contradictio in termino*? Apakah dengan ketentuan tersebut kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan pasal 1 angka 10 diperluas? Kalau ya, harusnya yang dirubah adalah ketentuan pasal 1 angka 10 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara.”

Pendapat tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa perluasan kompetensi absolut Peradilan Administrasi Negara melalui Pasal 87 huruf a tidaklah tepat, hal ini dikarenakan UUAP bukanlah merupakan undang-undang peradilan namun memuat hukum formal Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana Undang-

---

<sup>2</sup>Philipus M. Hadjon, “Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, Jurnal hukum dan Peradilan volume 4 nomor 1, Maret 2015, h. 52.

Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Sejalan dengan Pasal 87 huruf a UUAP yang memperluas kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara, melalui ketentuan peralihan Pasal 85 UUAP yang berbunyi, “pengajuan gugatan sengketa administrasi pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya undang-undang ini dialihkan dan diselesaikan oleh pengadilan.” Pasal 85 tersebut dapat dimaknai bahwa semua pengajuan gugatan sengketa administrasi pemerintahan yang sudah didaftarkan di Pengadilan Umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya UUAP maka gugatan tersebut dialihkan dan diselesaikan dan diputus di Peradilan Tata Usaha Negara, tetapi apabila sudah diperiksa tetap diselesaikan dan diputus di Peradilan Umum.

Peralihan perkara sengketa tata usaha negara sebagaimana tertuang dalam Pasal 85 UUAP nyatanya bukan baru kali ini terjadi, dahulu sebelum adanya Peradilan Tata Usaha Negara, seluruh gugatan dari warga negara kepada negara tentu diajukan kepada hakim perdata di Peradilan Umum, untuk kasus-kasus perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*Onrechtmatig Overheidsdaad*) ini diajukan dengan dalil Pasal 1365 KUHPerduta dengan pemerintah terkait sebagai pihak tergugat.<sup>3</sup> Peralihan perkara sengketa tata usaha negara dari Peradilan Umum ke Peradilan Tata Usaha Negara sebelumnya sudah pernah terjadi yaitu

---

<sup>3</sup>Muhammad Adiguna Bimasakti, “*Onrechtmatig Overheidsdaad* oleh Pemerintah dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”, Jurnal Hukum Peratun Volume 1 Nomer 2, Agustus 2018, h. 265.

sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 1991 yang mengatur mengenai petunjuk teknis pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung tersebut, pengajuan *onrechtmatig overheidsdaad* yang sudah didaftarkan pada Pengadilan Umum baik gugatan yang mengandung gugatan gabungan (*Samenloop vorderingen*) maupun tuntutan tunggal tetapi belum diperiksa, dialihkan dan diselesaikan oleh Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan apabila sudah diperiksa tetap diselesaikan di Pengadilan Umum, dengan memperhatikan karakteristik tuntutan pokok sengketa Tata Usaha Negara berupa permohonan pembatalan keputusan, sedangkan tuntutan perkara *Onrechtmatig Overheidsdaad* di Pengadilan Umum dimungkinkan selain pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara pembayaran ganti rugi dalam hal gugatan-gugatan berupa gabungan gugatan.<sup>4</sup> Peralihan perkara yang sudah pernah dilakukan antara Pengadilan Umum dengan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan cara memperhatikan karakteristik gugatannya, maka seyogyanya peralihan berdasarkan pasal 85 UUAP juga memperhatikan karakteristik gugatan *Onrechtmatig Overheidsdaad* yang diajukan di Pengadilan Umum, apakah lebih condong ke perkara Tata Usaha Negara atau lebih ke perkara Perdata.

Pergeseran kewenangan dari Pengadilan Umum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara atau dalam kata lain penambahan kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara yang tertuang dalam Pasal 85 ayat (1) dan Pasal 87 huruf a UUAP, berdasarkan dua pasal tersebut, maka semua sengketa baik sengketa yang

---

<sup>4</sup>Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara : Transformasi dan Refleksi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, h. 87.

timbulnya karena terbitnya Keputusan Tata Usaha Negara yang tertulis ataupun tindakan faktual pemerintah yang biasanya diadili di Peradilan Umum yang biasa dikenal dengan sebutan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah berdasarkan pasal tersebut menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan pasal tersebut masih kabur, sebab tidak adanya penjelasan otentik mengenai konsep tindakan faktual sebagai pemaknaan baru Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 87 huruf a UUAP, padahal penetapan tertulis dan tindakan faktual adalah dua konsep tindakan pemerintah yang berbeda dalam hukum administrasi, sedangkan mengenai peralihan penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan dari Peradilan Umum ke Peradilan Tata Usaha Negara tidak dinyatakan jelas dan tegas jenis sengketa apa yang dialihkan sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 85 UUAP, sehingga hal tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian hukum tersebut terjadi ketika menentukan yuridiksi pengadilan mana yang berwenang dalam mengadili perkara-perkara tindakan faktual. Tindakan faktual yang seperti apa yang dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara, apakah tindakan faktual yang didahului dengan adanya penetapan tertulis saja, atau tindakan faktual yang tanpa didahului tindakan tertulis juga dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara, jika yang digugat adalah tindakan faktual yang didahului dengan penetapan tertulis, sedangkan yang bermasalah hanyalah tindakan faktualnya saja apakah dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara dengan hanya menggugat tindakan faktualnya saja tanpa menggugat penetapan tertulisnya.

Pasal 87 huruf a yang mengatur perluasan Keputusan Tata Usaha Negara berupa keputusan tertulis yang mencakup tindakan faktual dalam prakteknya masih menimbulkan kebingungan dalam lembaga Peradilan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum ketika menentukan yuridiksi pengadilan mana yang berwenang dalam mengadili perkara-perkara tindakan faktual setelah berlakunya UUAP tersebut, sebagai contoh ketidakpastian hukum atas kompetensi absolut setelah berlakunya UUAP yaitu Putusan Pengadilan Negeri Kota Baru Nomor 18/Pdt.G/2017/PN.KTB yang tidak menerima gugatan *onrechtmatig overheidsdaad* dengan alasan tidak berwenang secara absolut, namun kemudian Pengadilan Tinggi Banjarmasin melalui Putusan Nomor 58/PDT/2018/PT BJM membatalkan putusan tersebut dan menyatakan kompetensi absolut *onrechtmatig overheidsdaad* tersebut masih masuk dalam kewenangan Peradilan Umum.<sup>5</sup> Putusan tersebut menunjukkan bahwa ada ketidakkonsistenan dalam peralihan kewenangan dan masih ada kekaburan hukum mengenai kompetensi absolut peradilan dalam menangani sengketa tindakan faktual yang gugatannya berupa *onrechtmatig overheidsdaad*.

Permasalahan lain jika tindakan faktual diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara yaitu permasalahan mengenai standar amar putusan hakim Peradilan Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan Pasal 97 Undang-Undang Peratun ayat (8) dan (9) yang isinya sebagai berikut: “dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata

---

<sup>5</sup>Muhammad Adiguna Bimasakti, *Op Cit.*, h. 280.

Usaha Negara, kewajiban sebagaimana dimaksud berupa pencabutan Keputusan Keputusan Tata Usaha Negara, atau pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru.”

Pasal-pasal tentang jenis putusan Pengadilan Tata Usaha Negara hanya dapat diterapkan untuk jenis-jenis perkara yang tuntutan pokoknya berupa pembatalan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, apabila Peradilan Tata Usaha Negara memutus sengketa tindakan faktual yang biasanya dilakukan di Peradilan Umum, yang pokok tuntutan pokoknya berupa kompensasi ganti rugi, maka kompensasi ganti rugi tidak dapat dilakukan secara maksimal. Sengketa tindakan faktual yang pokok tuntutannya berupa kompensasi ganti rugi yang diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara dikatakan tidak maksimal dikarenakan tuntutan ganti rugi dalam Peradilan Tata Usaha Negara merupakan hukuman tambahan yang nominalnya maksimal Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah). Ganti rugi ini sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara yang dalam pokoknya mengatur bahwa ganti rugi sebagaimana diatur dalam pasal 97 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut dibatasi sejumlah maksimal Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah), tentunya ganti rugi ini dirasa tidak adil sebab kerugian yang diderita oleh penggugat bisa saja melebihi dari Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah).

Permasalahan lainnya selain standar putusan yaitu mengenai dasar atau dalil apa yang akan digunakan untuk mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara dalam hal sengketa tindakan faktual yang biasanya digugat dengan



sengketa perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Sebelumnya gugatan dengan sengketa perbuatan melawan hukum oleh pemerintah diajukan ke Peradilan Umum dengan menggunakan dasar hukum atau dalil Pasal 1365 KUHPerdara. Beralihnya kewenangan mengadili tindakan faktual tersebut menjadikan tanda tanya besar mengenai apakah Pasal 1365 KHPerdara dapat dijadikan dasar hukum dalam mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah di Pengadilan Tata Usaha Negara, padahal Pasal 1365 KUHPerdara merupakan ketentuan dalam hukum Perdata.

Permasalahan-permasalahan yang telah dijabarkan diatas dapat dikemukakan bahwa perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dan peralihan perkara dari Peradilan Umum ke Peradilan Tata Usaha Negara masih menimbulkan ketidakpastian hukum dan memiliki tanda tanya besar mengenai dasar gugatan/dalil yang digunakan di Peradilan Tata Usaha Negara dalam gugatan *Onrechmatig Overheidsdaad* yang pokok tuntutan adalah ganti rugi serta standar putusan jika tindakan faktual diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara yaitu permasalahan mengenai standar amar putusan hakim Peradilan Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan Pasal 97 Undang-Undang Peratun ayat (8) dan (9) yang hanya dapat diterapkan untuk jenis-jenis perkara yang tuntutan pokoknya berupa pembatalan suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Berdasarkan hal tersebut di atas dalam tesis ini akan dilakukan kajian lebih mendalam mengenai dasar gugatan dalam kasus tindakan tertulis yang menyangkut tindakan faktual yang di ajukan gugatannya di Peradilan Tata Usaha Negara, serta

Mengkaji Pertimbangan hakim dalam penanganan sengketa Tata Usaha Negara atas keputusan tertulis yang mencakup tindakan faktual.

### **Rumusan Masalah**

1. Upaya perlindungan hukum atas keputusan tertulis yang mencakup tindakan faktual.
2. Pertimbangan hakim dalam penanganan sengketa Tata Usaha Negara atas keputusan tertulis yang mencakup tindakan faktual.

### **1.2 Tujuan**

Berdasarkan isu hukum yang telah diidentifikasi tersebut, penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Mengkaji Upaya perlindungan hukum atas keputusan tertulis yang mencakup tindakan faktual
2. Mengkaji Pertimbangan hakim dalam penanganan sengketa Tata Usaha Negara atas keputusan tertulis yang mencakup tindakan faktual

### **1.3 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan penelitian ini penulis berharap mampu memberi manfaat praktis dan teoritis dalam hal:

1. Manfaat Teoritis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya

hukum administrasi mengenai upaya perlindungan hukum terhadap Keputusan tertulis yang mencakup tindakan faktual

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pihak terkait dalam upaya perlindungan hukum dari tindakan pemerintah berupa keputusan tertulis yang mencakup tindakan faktual, antara lain bagi aparat pemerintah dan masyarakat

### 1.4 Kerangka Teori

Kewenangan menurut Nur Basuki Minarno<sup>6</sup> yaitu kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Kewenangan (*authority*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap segolongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara, yang berasal dari kekuasaan legislatif, maupun dari kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang hanya mengenai satu bidang tertentu saja. Kesimpulan yang dapat diambil yaitu bahwa kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang. Misal, wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangnya berada tetap pada menteri. Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara yaitu dengan atribusi dan delegasi.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, Laskbag Mediatama, Yogyakarta, 2010, h. 65.

<sup>7</sup>Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Peradaban, Surabaya, 2007, (Selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon I), h. 33.

Wewenang berdasarkan hukum di Indonesia dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi berasal dari bahasa latin dari kata *adtribuere* yang artinya memberikan kepada. Konsep atribusi dalam hukum tata negara dan hukum administrasi mengartikan bahwa atribusi adalah wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu, dengan demikian wewenang atribusi adalah wewenang yang melekat pada jabatan. Delegasi berasal dari bahasa latin *delegare* yang artinya melimpahkan, dengan demikian konsep wewenang delegasi adalah wewenang pelimpahan. Mandat berasal dari bahasa latin *mandare* yang artinya memerintahkan, dengan demikian konsep wewenang mandat mengandung makna penugasan.<sup>8</sup>

Perbuatan pemerintah merupakan terjemahan dari istilah *bestuurhandeling*, di antara para ahli ada yang menterjemahkan dengan istilah perbuatan, dan ada yang menterjemahkan tindakan. *Bestuurhandeling* jika dilihat dari kamus umum bahasa Belanda-Indonesia, istilah *bestuurhandeling* berarti perbuatan atau tindakan.<sup>9</sup> Sebagaimana disampaikan oleh komisi Van Poelje, pengertian perbuatan pemerintah merupakan tindakan dalam hukum publik (*publiek rechtelijke handeling*) yakni tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan.<sup>10</sup> Pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat dapat melakukan dua golongan perbuatan

---

<sup>8</sup>*Ibid.*, h. 20.

<sup>9</sup>S. Wojowasito, *Kamus Umum Bahasa Belanda-Indonesia*, Ichtar Baru van Hoeven, Jakarta, 1996, h. 259.

<sup>10</sup>Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Malang, 2004, h. 35.

hukum, yaitu golongan yang bukan perbuatan hukum (*feitelijke handelingen*), dan golongan perbuatan hukum (*rechts handelingen*).<sup>11</sup>

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab, Suwoto menjelaskan pengertian tanggung jawab itu mengandung dua aspek, yaitu aspek internal dan eksternal. Pertanggungjawaban yang mengandung aspek aspek internal hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan. Pertanggungjawaban dengan aspek eksternal adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam melaksanakan kekuasaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian.<sup>12</sup>

Pertanggungjawaban atau tanggung jawab terdapat dua istilah yaitu *Liability* dan *responsibility*. Tatiek Sri Djatmiati membedakan dua istilah *Liability* dan *responsibility*, menurut beliau *responsibility* merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada parlemen secara politis, yang meliputi *collective and individual responsibility*, sedangkan *Liability* adalah merupakan tanggung gugat kepada negara atau pemerintah dalam arti mereka harus memberi kompensasi jika terjadi kerugian atau derita secara langsung atau tidak langsung, materiil atau mental kepada warganya.<sup>13</sup>

Terkait tanggung gugat kepada negara atau pemerintah ada dua teori. Pertama, *fautes personnelles* yang menyatakan kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian, dalam teori ini tanggung jawab dibebankan pada pribadi. Kedua *fautes*

---

<sup>11</sup>*Ibid.*, h. 38.

<sup>12</sup>Suwoto Mulyosoedarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, h. 80.

<sup>13</sup>Tatiek Sri Djatmiati, "Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis dalam Pelayanan Publik", Orasi Pengukuhan Guru Besar Hukum Administrasi Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 24 November 2007, h. 17-18.

*de service* yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabatan yang bersangkutan, dalam teori ini tanggung jawab dibebankan pada jabatan.<sup>14</sup>

Tanggung jawab jabatan berkaitan dengan legalitas tindak pemerintah sedangkan tanggung jawab pribadi berkaitan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang atau *public service*. Perbedaan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata dan tanggung gugat tata usaha negara.<sup>15</sup>

Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi, sedangkan tanggung gugat perdata bisa menjadi tanggung jawab pribadi jika terdapat unsur maladministrasi, dan bisa menjadi tanggung gugat jabatan jika berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, sedangkan tanggung gugat tata usaha negara pada dasarnya adalah tanggung gugat jabatan.<sup>16</sup>

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yang dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri.<sup>17</sup> Obyek ilmu hukum adalah hukum yang terutama

---

<sup>14</sup>Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, h. 42.

<sup>15</sup>*Ibid.*, h. 30.

<sup>16</sup>*Ibid.*, h. 31.

<sup>17</sup>Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumendia Publishing, Malang, 2006, h. 57.

terdiri atas kumpulan peraturan-peraturan hukum.<sup>18</sup> Menurut Peter Mahmud, Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>19</sup>

Tipe penelitian ini adalah *Doctrinal Research*, dimana dimulai dengan mengumpulkan norma hukum dari sumbernya, menganalisis hubungan antar norma hukum, menjelaskan bidang-bidang yang sulit dan memberikan prediksi mengenai perkembangan ke depan tentang norma-norma hukum tersebut dibagian kesimpulan.<sup>20</sup>

### 1.5.2 Pendekatan

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan peraturan-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua aturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>21</sup> Jonny Ibrahim mengemukakan bahwa suatu penelitian hukum normatif harus menggunakan

---

<sup>18</sup>Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005, h. 34.

<sup>19</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2004, h. 35.

<sup>20</sup>*Ibid.*, h. 32.

<sup>21</sup>*Ibid.*, h. 133.

pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.<sup>22</sup>

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dalam penelitian ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, sehingga penulis dapat menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.<sup>23</sup> Kemudian dalam penelitian ini juga akan digunakan pendekatan kasus (*case approach*), yaitu dengan cara melakukan telaah kasus yang berkaitan dengan dengan isu hukum yang diteliti.

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini diambil dari bahan hukum primer dan bahan hukum skunder. Adapun sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder yaitu sebagai berikut:

#### 1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoratif*, artinya memiliki otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>24</sup> Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

---

<sup>22</sup>Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, h. 302.

<sup>23</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, h. 135.

<sup>24</sup>*Ibid.*, h. 166.



- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3448)
- 3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Pertama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380)
- 4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079)
- 5) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076)
- 6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2014 Nomor 292 dan Tambahan Lembaran  
Negara Republik Indonesia Nomor 5601)

7) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura Nomor :  
11/G/2017/PTUN.JPR

## 2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.<sup>25</sup> Bahan hukum sekunder sebagai pendukung dari bahan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu buku-buku teks yang ditulis para ahli hukum, jurnal-jurnal hukum, komentar-komentar atas putusan pengadilan, dan sumber lainnya yang memiliki korelasi untuk mendukung penelitian ini.

### 1.5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi penelitian hukum (*legal research*) yaitu pengumpulan bahan sesuai dengan pendekatan dalam penelitian hukum. Penelitian hukum dilaksanakan dengan tahapan-tahapan yaitu, mengumpulkan bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder,<sup>26</sup> yang sesuai dan berkaitan dengan isu hukum yaitu upaya perlindungan hukum terhadap keputusan tertulis yang mencakup tindakan faktual serta sesuai dengan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini. Pengumpulan yang sesuai dengan teknik pendekatan yang

---

<sup>25</sup>*Ibid.*, h. 181.

<sup>26</sup>Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, h.160.

penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu dengan jalan membaca peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan mengenai isu hukum yang dihadapi dan buku-buku hukum, dari bahan tersebut kemudian dianalisis dan dirumuskan sebagai bahan penunjang dalam penelitian ini.

### **1.5.5 Analisis Bahan Hukum**

Teknik analisis bahan hukum yang dilakukan penulis yaitu dengan cara melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*) untuk menarik kesimpulan dan menjawab isu hukum yang telah diajukan, setelah itu penulis memberikan saran atas isu hukum yang diajukan.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pemahaman mengenai pembahasan dan memberikan gambaran mengenai sistematika penelitian hukum yang sesuai dengan aturan dalam penelitian hukum, maka penulis menjabarkan dalam tiap-tiap bab yang terbagi dalam sub-sub bagian yang dimaksudkan untuk memudahkan pemahaman terhadap keseluruhan hasil penelitian. Adapun penulis menyusun sistematika penelitian hukum ini sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN: Bab ini berisikan uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, selain itu bab ini juga berisikan tinjauan teori yang berkaitan dengan judul dan rumusan masalah.

BAB II URAIAN: Bab ini menjabarkan pembahasan jawaban atas rumusan masalah ke satu, serta akan menguraikan permasalahan yang dianalisis secara normatif terkait permasalahan yang sedang dikaji.

BAB III URAIAN: Bab ini menjabarkan pembahasan jawaban atas rumusan masalah ke dua, serta akan menguraikan permasalahan yang dianalisis secara normatif terkait permasalahan yang sedang dikaji.

BAB IV PENUTUP: Penutup merupakan bagian akhir dari penelitian yang berisi simpulan atau intisari dari pembahasan yang telah diuraikan dan disimpulkan oleh penulis, serta memuat saran-saran berdasarkan hasil pembahasan yang diperoleh.