

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Indonesia merupakan negara hukum, hal ini dapat kita lihat dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah ‘*the rule of law, not of man*’. Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai ‘wayang’ dari skenario sistem yang mengaturnya.

Gagasan Negara Hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata suprastruktur dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (*the*

*supreme law of the land*), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai '*the guardian*' dan sekaligus '*the ultimate interpreter of the constitution*'.<sup>1</sup>

Dalam UUD 1945 pasal 1 ayat (3) memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, sebagaimana dikemukakan Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip yaitu prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan dari pada negara hukum.<sup>2</sup> Oleh sebab itu menurut FJ. Stahl dalam buku Hukum Administrasi Negara Ridwan HR bahwa suatu negara hukum memiliki unsur penting dengan adanya Peradilan Administrasi dalam perselisihan atau Peradilan Tata Usaha negara (PTUN)<sup>3</sup>.

Padmo Wahjono mengatakan bahwa fungsi hukum dalam Negara Hukum yang meletigimasi eksistensi PTUN adalah mengusahakan keadilan, sedangkan menurut bangsa Indonesia sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 28 UUD 1945, hukum harus memuat hasrat bangsa Indonesia untuk membangun negara yang demokratis, berkeprimanusiaan dan

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, dikutip dari [http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf) (diakses pada 14 Mei 2019, pukul 01.33).

<sup>2</sup> Philipus M. Hadjon dalam Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Ed.Revisi, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 2.

<sup>3</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan Keenam, 2011, hlm. 3.

berkeadilan.<sup>4</sup> Secara ringkas fungsi ini disebut “pengayoman”, dan hal ini harus diimban oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu fungsi pengayoman. Fungsi pengayoman tersebut ditampung dalam Pasal 53 ayat (2) UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang digunakan sebagai pedoman bagi unsur-unsur “*rechtmatigheid*”, yaitu meliputi:<sup>5</sup>

1. Kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid*) yang meliputi wewenang, prosedur, dan substansi keputusan.
2. (Keputusan) diarahkan kepada sasaran yang tepat (*zuiverheid van oogmerk*) atau tidak menggunakan wewenang untuk tujuan lain (tidak menyalahgunakan wewenang untuk tujuan lain (tidak menyalahgunakan wewenang)).
3. Bertindak secara wajar, rasional (*redelijkheid*) atau tidak bertindak sewenang-wenang.

Diberlakukannya Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 144 dapat disebut Undang-Undang Peradilan Administrasi Negara, maka perlindungan

---

<sup>4</sup> Padmo Wahjono dalam Y. Sri Pudyatmoko, W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Fungsi Kontrol Pemerintah*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, cetakan pertama, 1996, hlm. 45.

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum (Wet-En Rechmating Bestuur)*, Yuridika, cetakan I, 1993, hlm. 8.

hukum terhadap warga masyarakat atas perbuatan yang dilakukan oleh penguasa dapat dilakukan melalui 3 (tiga) badan, yakni sebagai berikut:<sup>6</sup>

- a) Badan Tata Usaha Negara, melalui upaya administratif;
- b) Peradilan Tata Usaha Negara; dan
- c) Peradilan Umum, melalui Pasal 1365 KUHPerdata.

Adanya peradilan administrasi negara sebagai lembaga yang menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negara, maka dalam Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, Sengketa Tata Usaha Negara adalah Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik dipusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal tersebut dapat diketahui bahwa tolak ukur subyek sengketa tata usaha negara adalah orang (individu) atau badan hukum perdata dan badan atau pejabat tata usaha negara dipihak lainnya. Dengan demikian, para pihak dalam sengketa tata usaha negara adalah orang (individu) atau badan hukum perdata disatu pihak dan badan atau pejabat tata usaha negara, sedangkan tolak ukur pangkal sengketa tata

---

<sup>6</sup> Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Ed.Revisi, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005 , hlm. 18-19.

usaha negara adalah akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)<sup>7</sup>.

Dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah diatur Tentang Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN. PTUN mempunyai kompetensi menyelesaikan sengketa TUN di tingkat pertama, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTTUN) untuk tingkat Banding dan Mahkamah Agung untuk tingkat Kasasi, dan Peninjauan Kembali.

Adapun yang menjadi obyek sengketa di PTUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Badan/Pejabat TUN). Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Produk hukum dari Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan yang berupa dokumen-dokumen yang mengandung materi penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final dalam hukum administrasi disebut dengan keputusan (*beschikking*).

Keputusan Administrasi mempunyai fungsi amat yang sangat penting yakni instrumen yuridis pemerintahan yang digunakan oleh Badan

---

<sup>7</sup>Zairin Harahap, *Op.Cit*, hlm. 63.

atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam melaksanakan tugas kewajibannya di bidang urusan pemerintahan. Keputusan ini mempunyai pengertian yang sangat umum dan dalam praktek terlihat dalam bentuk yang beragam. Misalnya berupa Surat Keputusan atau biasa dikenal dengan SK. Pengertian SK atau Surat Keputusan adalah tindakan hukum yang dibuat oleh pejabat administrasi atau pejabat pemerintah yang berwenang berupa penetapan tertulis yang berkaitan dengan kebijakan organisasi atau lembaga tersebut yang berisi suatu keputusan. Dalam implementasi penggunaan surat keputusan terkadang terjadi sengketa dalam masa penggunaannya dimana orang atau badan hukum yang ditetapkan dalam sk digugat oleh pihak lain dan mengharuskan dicabutnya surat keputusan tersebut.

Sebagaimana surat keputusan Camat Kecamatan Rancaekek Kabupaten Bandung Nomor: 141.1/Kep.34/XI/2017 tentang pengangkatan Kepala Desa Rancaekek Kulon, Kecamatan Rancaekek, Masa Bakti 2017-2023, yang harus dicabut oleh Bupati Kabupaten Bandung karena dalam amar putusan PTUN Nomor: 161/G/2017/PTUN.BDG tentang sengketa pemilihan kepala desa rancaekek kulon menyatakan: Mengabulkan gugatan Penggugat seluruhnya, Menyatakan batal Keputusan Camat Rancaekek Kabupaten Bandung Nomor: 141.1/Kep.34/XI/2017 tentang Pengangkatan Kepala Desa Rancaekek Kulon Kecamatan Rancaekek Kabupaten Bandung, Masa Bakti Tahun 2017–2023, tertanggal 17 November 2017, yang ditandatangani oleh Camat Kecamatan Rancaekek

Kabupaten Bandung atas nama Bupati Bandung, Memerintahkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Camat Rancaekek Kabupaten Bandung Nomor: 141.1/Kep.34/XI/2017 tentang Pengangkatan Kepala Desa Rancaekek Kulon Kecamatan Rancaekek Kabupaten Bandung, Masa Bakti Tahun 2017–2023, tertanggal 17 November 2017, yang ditandatangani oleh Camat Kecamatan Rancaekek Kabupaten Bandung atas nama Bupati Bandung, Memerintahkan kepada Tergugat untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara baru yang memerintahkan kepada Panitia Pemilihan Calon Kepala Desa Rancaekek Kulon Kecamatan Rancaekek Kabupaten Bandung untuk melakukan pemungutan suara ulang bagi seluruh Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang terdaftar di TPS 1 dan menetapkan kembali hasil Pemilihan Kepala Desa Rancaekek Kulon Kecamatan Rancaekek Kabupaten Bandung, sesuai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, Menghukum Tergugat dan Tergugat II Intervensi secara tanggung renteng membayar biaya perkara.

Akan tetapi sampai saat ini putusan dari Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut masih belum dilaksanakan oleh Bupati Kabupaten Bandung, sedangkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 116 ayat (2) Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tergugat tidak melaksanakan

kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Dengan begitu surat keputusan Camat Kecamatan Rancaekek Kabupaten Bandung Nomor: 141.1/Kep.34/XI/2017 tentang pengangkatan Kepala Desa Rancaekek Kulon sudah tidak mempunyai kekuatan hukum lagi, eksekusi pencabutan surat keputusan harus segera dilakukan tanpa menunggu Peninjauan Kembali (PK).

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan tersebut mengenai **Penyelesaian Sengketa Kepala Desa Rancaekek Kulon Dalam Perkara Tata Usaha Negara Nomor: 161/G/2017/Ptun-Bdg yang tidak dilaksanakan Dihubungkan Dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Implikasi Hukum atas tidak dilaksanakannya Putusan Tata Usaha Negara Nomor: 161/G/2017/PTUN-BDG Dalam Penyelesaian Sengketa Kepala Desa Rancaekek Kulon Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara?



2. Faktor Apakah Yang Timbul atas tidak dilaksanakannya Putusan Tata Usaha Negara Nomor: 161/G/2017/PTUN-BDG Dalam Penyelesaian Sengketa Kepala Desa Rancaekek Kulon?
3. Upaya apakah yang dapat dilakukan untuk penyelesaian sengketa kepala desa rancaekek kulon?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implikasi hukum tidak dilaksanakannya putusan PTUN NOMOR: 161/G/2017/PTUN-BDG terhadap sengketa kepala Desa Rancaekek Kulon.
2. Untuk memahami dan mengkaji faktor yang timbul atas tidak dilaksanakannya putusan PTUN NOMOR: 161/G/2017/PTUN-BDG.
3. Untuk mengetahui upaya apa yang dapat dilakukan untuk penyelesaian sengketa kepala desa rancaekek kulon.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari penelitian ini adalah, sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Manfaat teoritis dari hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi kalangan akademis untuk memahami Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan proses pelaksanaan Putusan Tata Usaha Negara.

## 2. Kegunaan Praktis

Manfaat praktis dari hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran terhadap pembaca dan juga pemerintahan terkait dalam melaksanakan hasil putusan PTUN yang seringkali mendapatkan problematika dalam pelaksanaannya.

## E. Kerangka Pemikiran

Pentingnya kerangka teori menurut Ronny Hanitijo adalah setiap penelitian haruslah selalu disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis. Hal ini, disebabkan adanya hubungan timbal balik antara teori dengan kegiatan- kegiatan pengumpulan data, konstruksi data, pengolahan data dan analisis data.<sup>8</sup>

Sebagai mana juga dinyatakan M. Solly Lubis bahwa, “landasan teori adalah suatu kerangka pemikiran butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan yang dijadikan bahan perbandingan, pegangan teoritis yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui yang dijadikan masukan dalam membuat kerangka berpikir dalam penulisan”<sup>9</sup>

Pada zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl,

---

<sup>8</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*,(Jakarta : Ghalia Indonesia, 2009.),hlm.41

<sup>9</sup> M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*,(Bandung : Mandar Maju, 1994.), hlm. 80.

Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat*. Adapun dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *The Rule of Law*. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *Rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:<sup>10</sup>

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
4. Peradilan tata usaha negara.

Adapun A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *The Rule of Law*, yaitu:<sup>11</sup>

1. *Supremacy of Law*;
2. *Equality before the Law*;
3. *Due Process of Law*.

Keempat prinsip *rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *The Rule of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh “*The International Commission of Jurists*”, prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak

---

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*, Cet. 2. Jakarta: Sinar Grafika, 2011. hal. 125

<sup>11</sup> *Ibid.* hlm. 126

(*independence and impartiality of judiciary*) yang pada zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi.<sup>12</sup>

Penjelasan teori negara hukum ini kembali lagi ditegaskan Muhammad Yamin, yang menyatakan Indonesia adalah Negara Hukum (*rechstaat, government of law*) tempat keadilan Hukum tertulis berlaku.<sup>13</sup> Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia negara hukum.” Negara Hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum yang menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.<sup>14</sup>

Hamid S. Attamimi mengutip Burkens, mengatakan bahwa Negara hukum (*rechtstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.<sup>15</sup> Salah satu ciri negara hukum adalah adanya Peradilan Administrasi atau Peradilan Tata Usaha Negara.

Berkaitan dengan keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara dengan konsep negara hukum (*rechtstaat*), PTUN lahir dalam landasan Negara Hukum. Berdasarkan konsep Negara Hukum atau Negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat atau the rule of law*) yang mengandung prinsip-prinsip asas legalitas, asas pemisahan kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman

---

<sup>12</sup> *Ibid.* hlm. 127

<sup>13</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1989), hlm. 72

<sup>14</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Makalah Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2009, hlm. 46.

<sup>15</sup> Hamid S. Attamimi dalam Ridwan H.R, *Hukum Administrasi negara*, UII Pres Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, hlm. 14.

yang merdeka, semuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan.<sup>16</sup>

Dalam pengertian konsep hukum, negara atau pemerintah (dalam arti luas) harus menjamin tertib hukum, menjamin tegaknya hukum dan menjamin tercapainya tujuan hukum.<sup>17</sup> Tujuan pokok dari hukum adalah ketertiban. Kebutuhan atas ketertiban ini syarat pokok untuk suatu masyarakat yang teratur. Untuk mencapai ketertiban dibutuhkan kepastian hukum dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat.<sup>18</sup> Kepastian hukum dalam masyarakat dibutuhkan demi tegaknya ketertiban dan keadilan. Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat dan setiap anggota masyarakat akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keberadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana kekacauan sosial.<sup>19</sup>

Peradilan Tata Usaha Negara telah diatur pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha, 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 kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 51

---

<sup>16</sup> Sudikno Mertokusomo, *Penemuan Hukum*, (Yogyakarta : liberty, 2009), hlm. 40.

<sup>17</sup> Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta : Bulan Bintang, 2010), hlm. 63.

<sup>18</sup> Otje. H.R. Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan.*, (Bandung: Refika Aditama, 2004), hlm. 9.

<sup>19</sup> Yahya Harahap, *Pembahasan, Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, (Jakarta : Sinar Grafika, Edisi Kedua, 2006), hlm.76.

Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) menurut ketentuan Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari rumusan pasal tersebut, ternyata KTUN yang merupakan dasar lahirnya sengketa Tata Usaha Negara (TUN) mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara;
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Bersifat kongkrit, individual dan final; dan
- f. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Menurut Pasal 1 butir 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, sengketa TUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang

tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan/ Pejabat TUN, baik pusat maupun daerah sebagai akibat dikeluarkannya suatu KTUN untuk menilai dan menentukan apakah suatu ketetapan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Administrasi itu bertentangan dengan hukum atau tidak.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Telah diatur tentang pemerintahan yang baik di pasal 1 butir (2) yaitu “ Penyelenggaraan Negara yang bersih adalah penyelenggaraan negara yang mentaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme serta perbuatan tercela lainnya”.

*Good Governance* adalah cita-cita yang menjadi visi setiap penyelenggaraan negara di berbagai belahan bumi, termasuk Indonesia. Secara sederhana *good governance* dapat diartikan sebagai prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien dan administrasinya bertanggungjawab pada publik.<sup>20</sup>

Tujuh asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance principles*) menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yaitu:

1. Asas kepastian hukum;

---

<sup>20</sup> Pandji Santosa, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, (Bandung: Refika Aditama, 2008), Hal. 55.

2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
3. Asas Kepentingan Umum;
4. Asas Keterbukaan;
5. Asas Proporsionalitas;
6. Asas Profesionalitas; dan
7. Asas Akuntabilitas.

Secara umum, asas tersebut dalam konteks *good governance* dapat disarikan menjadi tiga hal, yaitu; akuntabilitas publik, kepastian hukum, dan transparansi publik.<sup>21</sup>

SF. Marbun menjelaskan “Pemerintah wajib meningkatkan seluruh kepentingan masyarakat, untuk itu pemerintah aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat dilimpahkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum) suatu *public service*.”<sup>22</sup>

Berkaitan dengan keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara dengan konsep negara hukum (*rechtstaat*), PTUN lahir dalam landasan Negara Hukum. Berdasarkan konsep Negara Hukum atau Negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat atau the rule of law*) yang mengandung prinsip-prinsip asas legalitas, asas pemisahan kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka, semuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan yang mana PTUN dapat membuat KTUN (Keputusan Tata Usaha Negara) dengan bahasa lain *beschikking* yang sewaktu-waktu dapat terjadi sengketa terhadap KTUN.

---

<sup>21</sup> *Ibid.* hlm. 56

<sup>22</sup> S.F. Marbun Dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 73.



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.

Prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dapat dilakukan dengan cara berikut:

1. Melalui Upaya Administrasi

Upaya administrasi adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh dalam menyelesaikan masalah sengketa Tata Usaha Negara oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan tata Usaha Negara, dalam lingkungan administrasi atau pemerintah sendiri. Bentuk upaya administrasi:

- 1) Banding Administratif, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan Keputusan yang bersangkutan.
- 2) Keberatan, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan itu.

## 2. Melalui Gugatan

Apabila di dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku tidak ada kewajiban untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut melalui Upaya Administrasi, maka seseorang atau Badan Hukum Perdata tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Subjek atau pihak-pihak yang berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara ada 2 pihak, yaitu:

- 1) Pihak penggugat, yaitu seseorang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya Keputusan tata Usaha Negara oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara baik di pusat atau di daerah.
- 2) Pihak Tergugat, yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya.

Dalam praktiknya meski Peradilan Tata Usaha Negara telah diatur dalam UUD dan UU, bukan berarti masalah – masalah dalam sengketa administrasi negara dapat terselesaikan dengan mudah. Banyaknya kasus putusan PTUN yang tidak dapat dieksekusi telah membuktikan adanya suatu kesalahan dalam sistem peradilan administrasi, dan telah menimbulkan permasalahan baru. Kondisi ini sangatlah memprihatinkan,

karena ternyata pada kenyataannya, keberadaan PTUN belum dapat memberi keadilan sepenuhnya bagi masyarakat dalam lingkup administratif pemerintahan. Keadaan ini tentu saja merupakan halangan untuk mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa. Dengan banyaknya kasus putusan PeraTUN tidak dapat dilaksanakan akan membuat masyarakat berpandangan bahwa Peratun merupakan peradilan yang useless, dan pemerintah telah salah dalam membuat hukum mengenai peratun. Ini tentu akan mengakibatkan pemerintah menjadi kehilangan wibawanya di masyarakat.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum dan melakukan inventarisasi hukum positif yang berkaitan dengan efektifitas peraturan perundang-undangan di bidang hukum.<sup>23</sup> Dalam hal ini untuk menggambarkan bagaimana implementasi pelaksanaan putusan peraTUN.

### **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Penelitian yang bersifat deskriptif analitis merupakan suatu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan, dan menganalisis

---

<sup>23</sup> Roni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm.32.

peraturan hukum.<sup>24</sup> Dengan menggunakan sifat deskriptif ini, maka peraturan hukum dalam penelitian ini dapat dengan tepat digambarkan dan dianalisis sesuai dengan tujuan penelitian ini. Pendekatan masalah mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (*Statute Approach*).<sup>25</sup>

### 3. Tahap Penelitian

#### a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan yang dilakukan yaitu menghimpun data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penelitian ini secara deduktif, dimulai dengan menganalisis data sekunder dibidang hukum, yang berkaitan dengan hal-hal yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Data sekunder di Bidang hukum tersebut, antara lain :

#### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, antara lain :

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

---

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamadji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009, hal 10.

<sup>25</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media, 2010, hal 96.

- b) Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- c) Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- d) Permendagri Nomor 65 tahun 2017 Tentang Perubahan atas Permendagri No 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa
- e) Permendagri Nomor 82 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa
- f) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara NOMOR: 161/G/2017/PTUN-BDG

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan-bahan hukum primer yang dapat menunjang penulisan skripsi ini dan dapat membantu melengkapi bahan hukum primer, misalnya buku-buku, tulisan para ahli dan hasil karya para ilmuan yang berbentuk makalah, jurnal atau karya tulis.

### 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder; misalnya kamus dan kamus bahasa hukum.

#### b. Penelitian Lapangan

Penelitian Lapangan dilakukan guna mendapatkan data primer sebagai pendukung bagi analisis hasil penelitian. Data lapangan dilakukan pada para pihak-pihak terkait, yaitu PTUN Bandung dan kantor Bupati Kabupaten Bandung.

## 4. Teknik Pengumpulan Data

### a. Studi Kepustakaan

Sesuai dengan tahap penelitian, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan untuk mendapatkan data sekunder. Studi kepustakaan dilakukan dengan menganalisa, membaca serta mempelajari dokumen-dokumen seperti laporan-laporan, artikel-artikel, buku-buku, dan peraturan atau Undang-Undang yang ada hubungannya permasalahan yang ditulis.

### b. Wawancara

Wawancara yaitu percakapan dengan maksud tertentu, percakapan dilakukan 2 (dua) atau lebih, pewawancara dan

yang diwawancarai memberikan jawaban atas pertanyaan yang dimaksud. Dalam hal ini langsung dengan pihak yang erat hubungannya dengan penelitian, yaitu PTUN Bandung dan Bupati Kabupaten Bandung dan atau staff Bupati Kabupaten Bandung.

#### 5. Alat Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan studi kepustakaan dan wawancara, yaitu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data baik tertulis ataupun wawancara langsung dengan pihak yang terkait.

#### 6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penulisan ini adalah dengan metode analisis normatif-kualitatif. Normatif berarti bahwa data dianalisis berdasarkan peraturan-peraturan yang relevan sebagai hukum positif, sedangkan kualitatif yaitu merupakan analisis tanpa mempergunakan rumus dan angka.<sup>26</sup>

#### 7. Lokasi Penelitian

Untuk mendapatkan bahan dan data dalam rangka melaksanakan penelitian guna penulisan skripsi ini, adalah :

##### a. Penelitian Kepustakaan

Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, di Jalan Lengkong Dalam Nomor 17 Kota Bandung.

---

<sup>26</sup> Roni Hanitijo Soemitro, *Op. Cit*, hlm. 33.

b. Penelitian Lapangan

- a) Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Jalan Diponegoro Nomor 34 Bandung.
- b) Kantor Bupati Kabupaten Bandung Jl. Raya Soreang No.17, Pamekaran, Kec. Soreang, Bandung.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Sumber Buku

- Philipus M. Hadjon dalam Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Ed.Revisi, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan Keenam, 2011
- Padmo Wahjono dalam Y. Sri Pudyatmoko, W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Salah Satu Fungsi Kontrol Pemerintah*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, cetakan pertama, 1996
- Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan menurut Hukum (wet-en rechmating Bestuur)*, Yuriidika, cetakan I, 1993
- Rin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Ed.Revisi, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2009
- M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung : Mandar Maju, 1994
- Jimly Asshiddqie, *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*, Cet. 2. Jakarta: Sinar Grafika, 2011
- Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1989
- Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres Yogyakarta, Yogyakarta, 2003
- Sudikno Mertokusomo, *Penemuan Hukum*, Yokjakarta : liberty, 2009

- Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Jakarta : Bulan Bintang, 2010
- Otje. H.R. Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan.*, Bandung: Refika Aditama, 2004
- Yahya Harahap, *Pembahasan, Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Jakarta : Sinar Grafika, Edisi Kedua, 2006
- Pandji Santosa, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Bandung: Refika Aditama, 2008
- S.F. Marbun Dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2004
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamadji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media, 2010

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Ke-4
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 05 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 09 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

### **C. Sumber Lain**

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Jurnal Konsep Negara Hukum

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Makalah Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Makalah

Penyelesaian Sengketa TUN, diakses dari <https://kunami.wordpress.com/2007/11/06/penyelesaian-sengketa-tata-usaha-negara/>