

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA TENTANG NEGARA HUKUM, TENTANG
KEWENANGAN, PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DAN
SENGKETA TATA USAHA NEGARA SERTA KEJAKSAAN
REPUBLIK INDONESIA

A. Tentang Negara Hukum

1. Pengertian Negara

Tidak ada suatu definisi yang tepat terhadap pengertian suatu Negara. Namun berikut ini, penulis mengambil beberapa pengertian suatu Negara berdasarkan pengertian-pengertian oleh para ahli yang dapat dijadikan sebagai suatu sumber hukum atau biasa disebut dengan *doktrin* para sarjana. Menurut Plato, negara adalah suatu tubuh yang senantiasa maju, berevolusi dan terdiri dari orang-orang (individu-individu) yang timbul atau ada karena masing-masing dari orang itu secara sendiri-sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhan dan keinginannya yang beraneka ragam, yang menyebabkan mereka harus bekerja sama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama.¹⁰ Kesatuan inilah yang kemudian disebut masyarakat atau Negara.

Dapat diketahui bahwa suatu negara ada karena hubungan manusia dengan sesamanya karena manusia menyadari tidak dapat hidup secara sendiri-sendiri dalam pemenuhan kebutuhannya, atau berdasarkan doktrin yang diajarkan oleh Aristoteles yang dikenal dengan istilah *zoon political*.

¹⁰ Soehino, *Ilmu Negara Liberty*, Yogyakarta, 1980, hlm. 17.

Selanjutnya, menurut Thomas Hobbes bahwa negara adalah suatu tubuh yang dibuat oleh orang banyak beramai-ramai, yang masing-masing berjanji akan memakainya menjadi alat untuk keamanan dan perlindungan mereka.¹¹ Berdasarkan pengertian ini, bahwa suatu negara terbentuk oleh sekumpulan manusia yang menyatukan dirinya dan kemudian mengadakan perjanjian antar sesama mereka untuk menjadikan negara yang mereka bentuk sendiri sebagai alat untuk keamanan dan perlindungan bagi mereka (Teori Perjanjian Masyarakat atau teori kontrak sosial). Dari sini juga dapat diketahui bahwa negara dibentuk dalam rangka memberikan rasa aman dan perlindungan bagi masing-masing mereka, yang berarti juga bahwa manusia menyadari mereka dapat menjadi serigala bagi sesamanya (*homo homini lupus*) dalam pencapaian kepentingan masing-masing mereka, yang kemudian dalam skala yang besar dapat menyebabkan terjadinya perlawanan atau perang (*bellum omnium contra omnes*).

Kemudian, menurut George Jellinek yang juga disebut sebagai Bapak Negara memberikan pengertian tentang Negara yang merupakan organisasi kekuasaan dari kelompok manusia yang telah berdiam di suatu wilayah tertentu.

Dari beberapa pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya negara adalah suatu wilayah di permukaan bumi yang kekuasaannya baik politik, militer, ekonomi, sosial maupun budayanya diatur oleh pemerintahan yang berada di wilayah tersebut. Negara adalah

¹¹ *Ibid.*

pengorganisasian masyarakat yang mempunyai rakyat dalam suatu wilayah tersebut, dengan sejumlah orang yang menerima keberadaan organisasi ini. Syarat lain keberadaan negara adalah adanya suatu wilayah tertentu tempat negara itu berada. Hal lain adalah apa yang disebut dengan kedaulatan, yakni bahwa negara diakui oleh warganya sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas diri mereka pada wilayah tempat negara itu berada.

2. Tujuan dan Fungsi Negara

Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Dapat dikatakan, bahwa tujuan negara terakhir setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*). Menurut Roger F. Soltau, tujuan negara ialah memungkinkan rakyatnya 'berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebaskan mungkin' (*the freest possible development and creative self-expression of its members*).¹² Sementara itu menurut Harold J. Laski, tujuan negara adalah: menciptakan keadaan di mana rakyatnya dapat mencapai terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal (*creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*).

Tujuan negara RI sebagaimana yang tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 adalah: 'Untuk membentuk suatu

¹² Roger F. Soltau, *An Introduction to Politics*, Longmans, London, 1961, hlm. 4.

pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial' dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia' (Pancasila).

Negara yang berhaluan Marxisme-Leninisme bertujuan untuk membangun masyarakat Komunis, sehingga *bonum publicum* selalu ditafsirkan dalam rangka tercapainya masyarakat komunis. Tafsiran itu mempengaruhi fungsi-fungsi negara di bidang kesejahteraan dan keadilan. Negara dianggap sebagai alat untuk mencapai komunisme dalam arti bahwa segala alat kekuasaan harus dikerahkan untuk mencapai tujuan itu. Begitu pula fungsi negara di bidang kesejahteraan dan keadilan (termasuk hak-hak asasi warganegara) terutama ditekankan pada aspek kolektifnya, dan sering mengorbankan aspek perseorangannya.

Akan tetapi setiap negara, terlepas dari ideologinya, menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu, yaitu:¹³

¹³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 39-46.

- a. Melaksanakan penertiban (*law and order*), untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, maka negara harus melaksanakan penertiban. Dapat dikatakan bahwa negara bertindak sebagai ‘stabilisator’;
- b. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Dewasa ini fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi negara-negara baru;
- c. Pertahanan, hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Untuk ini negara dilengkapi dengan alat-alat pertahanan;
- d. Menegakkan keadilan, hal ini dilaksanakan melalui badan-badan pengadilan.

Keseluruhan fungsi negara di atas diselenggarakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

3. Tanggung Jawab Negara

Sebagai suatu agensi (alat) dari masyarakat, artinya Negara mempunyai tanggungjawab untuk menjaga ketertiban, keamanan dan kenyamanan dalam kehidupan masyarakat. Negara bertanggungjawab menyelesaikan konflik apabila terjadi konflik dalam masyarakat. Disini di sebutkan bahwa Negara memiliki tanggungjawab untuk menjaga ketertiban, keamanan dan kenyamanan dalam kehidupan masyarakat, artinya tanggung jawab Negara adalah untuk mencapai kesejahteraan

rakyat.¹⁴ Tujuan tersebut sama dengan tujuan dari Negara kesejahteraan (*Welfare State*).

Tanggung jawab adalah kewajiban atau beban yang harus di pikul atau di penuhi sebagai akibat dari perbuatan pihak yang berbuat, atau sebagai akibat dari perbuatan pihak lain, atau sebagai pengabdian, atau pengorbanan pihak yang memiliki tanggung jawab. Kekuasaan yang dimiliki oleh Negara demokrasi bukan semata-mata diperoleh begitu saja, tetapi merupakan pemberian dari masyarakat. Negara demokrasi hanya merupakan mandataris dari masyarakat, masyarakat menyerahkan kekuasaan dan hak-haknya kepada Negara demokrasi, dimaksudkan supaya Penguasa Negara demokrasi mempunyai wewenang untuk menjalankan tugasnya melindungi hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat agar masyarakat mencapai kesejahteraan. Dalam Negara kesejahteraan (*Welfare state*) Negara mendapatkan kesejahteraannya dengan cara menjadikan hak setiap warga Negara sebagai alasan utama untuk membuat kebijakan Negara (kekuasaan berada di tangan rakyat).¹⁵

- a. Negara kesejahteraan yang demokratis memiliki tugas dan tanggung jawab sebagai berikut :
- b. Menegakkan hak atas kemerdekaan dan persamaan bagi setiap warga Negara di hadapan hukum;
- c. Membuat dan melaksanakan aturan-aturan hukum nasional yang adil dan tidak diskriminasi terhadap warga Negara;

¹⁴ Miriam budiardjo, *Dasar-dasar ilmu politik*, (jakarta : Gramedia, 1986) hlm.38.

¹⁵ *Ibid.*

- d. Membela, melindungi warga Negara dari berbagai bentuk ancaman dan bahaya;
- e. Memajukan kesejahteraan sosial warganya;
- f. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- g. Ikut serta dalam segala upaya pemeliharaan ketertiban dunia yang berdasarkan pada perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pada intinya Negara yang bertanggungjawab adalah Negara yang menghargai dan menegakkan hak-hak yang dimiliki oleh warga Negaranya, melindungi warganya dari berbagai ancaman bahaya, mempublikasikan hak-hak yang dimiliki oleh warga Negaranya secara transparan, dan senantiasa mengusahakan kesejahteraan hidup warganya. Hak-hak yang dimiliki oleh warga Negara merupakan kewajiban bagi sebuah Negara untuk melindunginya adapun hak warga Negara yang berlaku umum yang hampir berlaku diseluruh dunia meliputi: Hak untuk hidup; Hak untuk mendapatkan pekerjaan; Hak pelayanan kesehatan; Hak untuk mendapatkan pendidikan; Hak untuk hidup dan rasa aman; Hak untuk merdeka; Hak untuk memeluk suatu keyakinan atau agama; dan Hak untuk berkumpul dan berpendapat.

Semua hak tersebut harus mampu dipenuhi oleh Negara, karena itu merupakan tanggungjawab Negara. Negara Republik Indonesia merupakan Negara yang meletakkan kekuasaan di tangan rakyat (Negara demokrasi), dan membuat kebijakan berdasarkan kepentingan rakyat (Prinsip Negara kesejahteraan) dengan demikian Negara Republik

Indonesia hanya merupakan alat dari masyarakat, dan sebagai alat dari masyarakat, Negara Republik Indonesia harus mampu menjalankan kewajibannya untuk melindungi hak-hak yang dimiliki oleh warga Negara Republik Indonesia, agar rakyat dapat merasakan dengan nyata bahwa kekuasaan memang benar-benar berada di tangan rakyat. Negara harus mampu menciptakan rasa aman, nyaman, adil dan tentram dalam kehidupan masyarakat.

Negara kesejahteraan (*Welfare state*) merupakan suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi, yang sah dan ditaati oleh rakyat, yang memiliki tujuan untuk mensejahterakan rakyat. Keberadaan Negara secara umum adalah untuk memudahkan anggotanya (rakyat) untuk mencapai tujuan bersama atau cita-cita bersama.¹⁶ Jhon locke dan Rousseau mengartikan Negara sebagai suatu badan atau organisasi hasil dari perjanjian masyarakat, sedangkan George jellinek mengartikan Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan dari sekelompok manusia yang telah berkediaman diwilayah tertentu. Negara memiliki kekuasaan yang kuat terhadap rakyat, kekuasaan dalam arti kemampuan seseorang atau suatu kelompok orang untuk mempengaruhi orang lain atau kelompok lain. Dalam Negara kesejahteraan (*Welfare State*) dan Negara demokrasi, Negara merupakan aktor pertama dan utama yang bertanggungjawab untuk mencapai janji kesejahteraan kepada rakyat.¹⁷

¹⁶ Mahatma Gandhi: *Prinsip Hidup pemikiran dan konsep ekonomi*, Nusamedia dan Nuansa, Jakarta, 2005.

¹⁷ *Ibid.*

Berdasarkan tanggungjawab yang dimiliki oleh Negara kesejahteraan (*Welfare State*) dan Negara demokrasi, kesejahteraan rakyat merupakan tujuan utama.¹⁸ Tanggungjawab merupakan suatu keadaan wajib menanggung, memikul jawab, menanggung segala sesuatunya, atau memberikan jawab dan menanggung akibat dari tanggungjawab tersebut. Tanggungjawab selalu berkisar pada kesadaran untuk melakukan, kesediaan untuk melakukan dan kemampuan untuk melakukan sesuatu.¹⁹

Peran Negara kesejahteraan (*Welfare state*) dalam pembangunan kesejahteraan mencakup 5 (lima) hal yaitu :

- a. Peran ekstraksi yakni mengumpulkan sumber daya, misalnya memperoleh devisa dari ekspor, eksploitasi sumber daya alam, menarik pajak atau menggali pendapatan hasil daerah;
- b. Peran regulasi yaitu, melancarkan kebijakan dan peraturan yang digunakan untuk mengatur dan mengurus barang-barang publik dan warganya;
- c. Fungsi pelayanan publik berjalan secara efektif dan profesional;
- d. Peran investasi ekonomi yaitu mengeluarkan biaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi;
- e. Peran distribusi sosial yaitu Negara mengeluarkan belanja untuk membiayai pembangunan sosial atau kebijakan sosial. Wujud konkritnya adalah pelayanan publik untuk memenuhi hak-hak dasar warga Negara.

¹⁸ Darmawan T dan Sugeng B, *Memahami Negara Kesejahteraan: beberapa catatan bagi Indonesia*, Jurnal Politika, Jakarta, 2006.

¹⁹ Supartono, *Ilmu Budaya Dasar*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm 145.

Kelima peran dari Negara kesejahteraan (*Welfare state*) tersebut dapat terlaksana dalam situasi normal, dimana Negara kesejahteraan (*Welfare state*) mempunyai kekuasaan politik yang besar dan mempunyai basis materi (ekonomi) yang memadai, sehingga terjadi keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial.

4. Negara Hukum

Istilah negara hukum dalam Kamus Hukum dari Belanda yakni *Rechtsstaat*.²⁰ Dalam kenyataannya, penggunaan istilah ini tidaklah selalu sama. Di beberapa negara seperti Jerman dan Belanda disebut *Rechtsstaat* dan di Perancis dikenal dengan *etat de droit*. Di negara Inggris disebut *rule of law*, akan tetapi secara substantif ide dasar yang dibawa pada dasarnya sama.

Dalam kepustakaan Indonesia sudah sangat populer penggunaan istilah ‘negara hukum’, yang merupakan terjemahan dari istilah ‘*rechtsstaat*’.²¹ Namun, setelah diadakan amandemen UUD 1945, maka istilah ‘*rechtsstaat*’ tidak ada lagi, dan hanya dinyatakan, Negara Indonesia adalah negara hukum.

Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, jelasnya mengatakan bahwa: ‘Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtstaat, government of law*).....bukanlah negara polisi atau negara militer,.... Bukanlah pula

²⁰ Yan Pramamdy Puspita, *Kamus Hukum Edisi Lengkap Bahasa Belanda Indonesia Inggris*, Aneka, Semarang, 1977, hlm. 619.

²¹ Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm. 22.

negara kekuasaan (*machtsstaat*)...'.²² Sunaryati Hartono menggunakan istilah negara hukum sama dengan *the rule of law*, yang mengatakan:.... agar supaya tercipta suatu negara hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat.... Penegakan *the rule of law* itu harus dalam arti materiil.²³ A. Hamid S. Attamimi yang mengutip pendapat Burkens dkk., menjelaskan: arti *rechtsstaat* yang berasal dari bahasa Jerman dan dalam bahasa Inggris diterjemahkan dengan *state based on law* atau *a state governed by law*. Secara sederhana dapat dimaknakan: ... negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.²⁴

Dalam terminologi Inggris dikenal dengan ungkapan *the state according to law* atau *according to the rule of law*.²⁵ Istilah-istilah *etat de droit* atau *rechtsstaat* yang digunakan dalam paham Eropa Kontinental adalah istilah-istilah yang tidak terdapat padanan kata yang tepat dalam sistem hukum Inggris, meskipun ungkapan *legal state* atau *state according to law* atau *the rule of law* mencoba mengungkapkan suatu ide yang pada dasarnya sama.

Meskipun pemikiran tentang negara hukum sudah lama yang diawali oleh tulisan Plato tentang '*nomoi*' dan dilanjutkan oleh Aristoteles

²² Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 72.

²³ Sunaryati Hartono, *Apakah the Rule of Law*, Alumni, Bandung, 1976, hlm. 35.

²⁴ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Pidato pada upacara pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992, hlm. 8.

²⁵ Allan R. Brewer-Cinas, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge University Press, 1989, hlm. 7.

yang menyatakan bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah yang luas dan berpenduduk banyak. Dalam '*polis*' itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, di mana seluruh warganya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.²⁶

Pengertian negara hukum sejak abad ke-19 ini telah mengalami perubahan-perubahan. Dalam anggapan para sarjana dan filsuf-filsuf Jerman dari abad ke-19, negara hukum itu lebih dipandang semata-mata sebagai pelajaran tentang kedaulatan dari parlemen. Dengan lain perkataan, negara hukum ialah negara yang seluruh aksinya didasarkan dan diatur oleh undang-undang yang telah ditetapkan semula dengan bantuan dari badan pemberi suara rakyat. Mereka ini hanya mengutamakan bentuk (*vorm*) daripada hukum, tetapi mengabaikan sifat lain daripada hukum yang lebih penting, yakni bahwa hukum itu selamanya ialah suatu 'keharusan' (suatu '*behoren*'). Tidak cukup untuk hanya melihat kepada bentuknya atau kepada lahirnya saja, juga batinnya harus diselami. Tidak cukup untuk menetapkan bahwa sesuatu ini merupakan hukum, apabila hanya berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat.²⁷

Pandangan negara hukum yang dikonsepsikan pada abad ke-19 ini disebut sebagai konsep negara hukum kuno. Seorang filosof yang sangat terkenal dalam mengungkap konsep negara hukum kuno ini adalah

²⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibtahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI dan Sinar Bakti, 1987, hlm. 152.

²⁷ Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, hlm 9.

Imanuel Kant. Ia seorang filosof yang berasal dari Jerman. Dalam pandangannya, konsep negara hukum kuno ini disebut negara penjaga malam (*nachtwakersstaat/nachtwachtersstaat*).

Seiring dengan ditinggalkannya faham ekonomi liberal (*laissez faire laissez aller*), maka konsep negara hukum pun mulai mengalami pergeseran. Pergeseran itu tidak lagi mendudukan negara sebagai penjaga malam (*nachtwachterssaat*), namun negara diharuskan mempunyai peran yang lebih besar. Pada saat inilah lahir konsep negara hukum modern. Konsepsi negara hukum modern mendudukan negara di mana ia harus mengutamakan kepentingan seluruh masyarakatnya. Kemakmuran dan keamanan sosial, bukan hanya keamanan senjata, yang harus dikejar kemakmuran seluruh lapisan masyarakat yang dicapai, yang disebut negara kesejahteraan (*welfare state*).

Jika sebelumnya orang mengidealkan konsep negara penjaga malam (*nachtwachterssaat*) dengan fungsinya terbatas, maka pada abad ke-20 orang mengidealkan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang memikul tanggungjawab sosial ekonomi yang jauh lebih besar dan lebih luas dibandingkan dengan *nachtwachtersstaat*. Jika sebelumnya, orang mengagungkan doktrin ‘*the least government is best government*’ pemerintahan yang sedikit adalah yang pemerintahan yang terbaik), maka dalam konsep *welfare state*, orang mendambakan peran dan pelaksanaan

tanggungjawab negara yang lebih besar untuk menyejahterakan rakyat banyak.²⁸

Oleh pujangga-pujangga Jawa konsep negara kesejahteraan itu dinyatakan: ‘Negara panjang hapunjung pasir-wukir loh jinawi, gemah ripah karto-raharjo’: Wilayah suatu negara meluas dari pantai laut ke puncak gunung, bahwa tanah dari wilayah itu subur (loh) dan barang-barang di situ serba murah (jinawi), jadi murah sandang murah pangan, bahwa orang-orang pedagang dapat melakukan perjalanan di mana-mana tanpa gangguan (gemah), bahwa rakyat berdiam berjejal-jejal secara rukun (ripah). Para petani yang mempunyai cukup ternak (karto), dan tidak ada kejahatan dalam masyarakat serta kebijaksanaan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan rakyat (raharjo).²⁹

Dengan adanya pergeseran konsep negara hukum ini telah memunculkan dua bentuk konsep negara hukum, yakni negara hukum formil dan negara hukum materiel. Dalam hal ini Mahfud MD memberikan batasan dari arti negara hukum formil, yakni pemerintah hanya menjadi wasit atau pelaksana dari berbagai keinginan rakyat yang dirumuskan oleh wakil rakyat di parlemen. Di sini peran negara lebih kecil daripada peran rakyat karena pemerintah hanya menjadi pelaksana (tunduk pada) keinginan-keinginan rakyat yang diperjuangkan secara liberal (individualisme) untuk menjadi keputusan parlemen. Sementara itu negara

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintahan dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta, UI Press, 1996, hlm. 117.

²⁹ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Jakarta-Bandung, 1981, hlm. 14.

hukum materiel menyatakan bahwa pemerintah tidak boleh pasif atau berlaku sebagai penjaga malam melainkan harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial.³⁰

Dalam implementasinya, konsep negara hukum ini mengalami perbedaan dari segi peristilahan. Bagi negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law*, seperti Belanda, Jerman memberikan peristilahan negara hukum adalah *rechtsstaat*, sementara itu bagi negara-negara yang menganut sistem Anglo Saxon menyebutnya dengan istilah *the rule of law*. Menurut Philipus M Hadjon, perbedaan penyebutan negara hukum menurut istilah Belanda dan beberapa negara Eropa lainnya dengan Inggris, hal ini disebabkan adanya perbedaan latar belakang sistem hukum yang diberlakukan. Istilah *rechtsstaat* lahir sebagai reaksi menentang absolutisme, karena itu sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut '*Civil Law*' atau '*Modern Roman Law*'. Jelas berbeda dengan istilah pada '*the rule of law*', yang perkembangannya terjadi secara revolusioner, dan bertumpu pada paham atau sistem hukum '*common law*'.³¹

Namun demikian, dalam perkembangannya perbedaan latar belakang itu tidak perlu dipertentangkan lagi, oleh karena menuju sasaran yang sama, yaitu bertujuan untuk melakukan pembatasan kekuasaan dan

³⁰ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Jakarta-Bandung, 1981, hlm. 14.

³¹ Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*. Lihat Roscoe Pound, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty*, Yale University Press, New Haven, London, 1957, hlm. 7.

perlindungan hak asasi manusia. Dengan demikian, jelas bahwa selain istilah *rechtsstaat* juga dikenal istilah *the rule of law*, dalam terminologi Indonesia diterjemahkan dengan ‘negara hukum’. Demikian juga, Crince Le Roy menggunakan istilah negara hukum dengan ‘*the rule of law*’.³²

Sebagai suatu agensi (alat) dari masyarakat, artinya Negara mempunyai tanggungjawab untuk menjaga ketertiban, keamanan dan kenyamanan dalam kehidupan masyarakat. Negara bertanggungjawab menyelesaikan konflik apabila terjadi konflik dalam masyarakat. Disini disebutkan bahwa Negara memiliki tanggungjawab untuk menjaga ketertiban, keamanan dan kenyamanan dalam kehidupan masyarakat, artinya tanggung jawab Negara adalah untuk mencapai kesejahteraan rakyat.³³ Tujuan tersebut sama dengan tujuan dari Negara kesejahteraan (*Welfare State*).

Tanggung jawab adalah kewajiban atau beban yang harus di pikul atau di penuhi sebagai akibat dari perbuatan pihak yang berbuat, atau sebagai akibat dari perbuatan pihak lain, atau sebagai pengabdian, atau pengorbanan pihak yang memiliki tanggung jawab. Kekuasaan yang dimiliki oleh Negara demokrasi bukan semata-mata diperoleh begitu saja, tetapi merupakan pemberian dari masyarakat. Negara demokrasi hanya merupakan mandataris dari masyarakat, masyarakat menyerahkan kekuasaan dan hak-haknya kepada Negara demokrasi, dimaksudkan supaya Penguasa Negara demokrasi mempunyai wewenang untuk

³² R. Crince Le Roy, *De Vierde Macht*, alih bahasa Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1976, hlm. 17.

³³ Miriam budiardjo, *Dasar-dasar ilmu politik*, (jakarta : Gramedia, 1986) hlm.38.

menjalankan tugasnya melindungi hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat agar masyarakat mencapai kesejahteraan. Dalam Negara kesejahteraan (*Welfare state*) Negara mendapatkan kesejahteraannya dengan cara menjadikan hak setiap warga Negara sebagai alasan utama untuk membuat kebijakan Negara (kekuasaan berada di tangan rakyat).³⁴

Negara kesejahteraan yang demokratis memiliki tugas dan tanggung jawab sebagai berikut :

- a. Menegakkan hak atas kemerdekaan dan persamaan bagi setiap warga Negara di hadapan hukum;
- b. Membuat dan melaksanakan aturan-aturan hukum nasional yang adil dan tidak diskriminasi terhadap warga Negara;
- c. Membela, melindungi warga Negara dari berbagai bentuk ancaman dan bahaya;
- d. Memajukan kesejahteraan sosial warganya;
- e. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- f. Ikut serta dalam segala upaya pemeliharaan ketertiban dunia yang berdasarkan pada perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pada intinya Negara yang bertanggungjawab adalah Negara yang menghargai dan menegakkan hak-hak yang dimiliki oleh warga Negaranya, melindungi warganya dari berbagai ancaman bahaya, mempublikasikan hak-hak yang dimiliki oleh warga Negaranya secara transparan, dan senantiasa mengusahakan kesejahteraan hidup warganya.

³⁴ *Ibid.*

Hak-hak yang dimiliki oleh warga Negara merupakan kewajiban bagi sebuah Negara untuk melindunginya adapun hak warga Negara yang berlaku umum yang hampir berlaku diseluruh dunia meliputi: Hak untuk hidup; Hak untuk mendapatkan pekerjaan; Hak pelayanan kesehatan; Hak untuk mendapatkan pendidikan; Hak untuk hidup dan rasa aman; Hak untuk merdeka; Hak untuk memeluk suatu keyakinan atau agama; dan Hak untuk berkumpul dan berpendapat.

Semua hak tersebut harus mampu dipenuhi oleh Negara, karena itu merupakan tanggungjawab Negara. Negara Republik Indonesia merupakan Negara yang meletakkan kekuasaan di tangan rakyat (Negara demokrasi), dan membuat kebijakan berdasarkan kepentingan rakyat (Prinsip Negara kesejahteraan) dengan demikian Negara Republik Indonesia hanya merupakan alat dari masyarakat, dan sebagai alat dari masyarakat, Negara Republik Indonesia harus mampu menjalankan kewajibannya untuk melindungi hak-hak yang dimiliki oleh warga Negara Republik Indonesia, agar rakyat dapat merasakan dengan nyata bahwa kekuasaan memang benar-benar berada di tangan rakyat. Negara harus mampu menciptakan rasa aman, nyaman, adil dan tentram dalam kehidupan masyarakat.

B. Tentang Kewenangan

Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk

menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik”.³⁵ selanjutnya, Istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.³⁶

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.³⁷ Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”.

³⁵ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Desertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm.185.

³⁶ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

³⁷ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

Delegation of authority ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu : menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut : “Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit”.³⁸ Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh : Pembentukan undang-undang (disebut penafsiran otentik); Hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran Yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran doktrinal). Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.³⁹

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang

³⁸ Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hlm.2.

³⁹ *Ibid.*

dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut : “Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.⁴⁰

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara “*atribusi*”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.⁴¹

⁴⁰ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 29.

⁴¹ Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, 1993, Jakarta, hlm. 90.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet (wetgever)* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.

Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁴² Atribusi (*attributie*), delegasi (*delegatie*), dan mandat (*mandaat*), oleh **H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt** dirumuskan sebagai : *Attributie : toekenning van een bestuursbevoegdheid door een weigever aan een bestuursorgaan; Delegatie : overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander; dan Mandaat : een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander.*⁴³

Stroink dan **Steenbeek** sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut : “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang.

⁴² *Ibid*, hlm.38.

⁴³ H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Culemborg, Uitgeverij LEMMA BV, 1988, hlm. 56

Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.⁴⁴

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa: “Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.⁴⁵

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁴⁶

Pada atribusi (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang. Cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya adalah melalui atribusi. Dalam hal ini pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintah yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan itu. Untuk atribusi, hanya

⁴⁴ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2003, hlm. 74-75.

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 7.

⁴⁶ Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998, hlm.2.

dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orsinil (pembentuk UUD, parlemen pembuat undang-undang dalam arti formal, mahkota, serta organ-organ dari organisasi pengadilan umum), Sedangkan pembentuk undang-undang yang diwakilkan (mahkota, menteri-menteri, organ-organ pemerintahan yang berwenang untuk itu dan ada hubungannya dengan kekuasaan pemerintahan) dilakukan secara bersama. Atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu Pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut.

Kata delegasi (*delegatie*) mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuasaan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya.

Delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula di-subdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu

melaksanakan sendiri wewenang tersebut.

Menurut **Heinrich Triepel**, pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan tindakan hukum pemangku suatu wewenang kenegaraan.⁴⁷ Jadi, pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan.

Kata Mandat (mandat) mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang di dalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab pemerintah yang pertama tersebut.

Pada mandat tidak ada pencitaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja mandat, tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi

⁴⁷ Heinrich Triepel, dalam Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota*. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002. hlm. 104.

mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandate. Sehingga, secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

C. Pengadilan Tata Usaha Negara dan Sengketa Tata Usaha Negara

1. Pengadilan Tata Usaha Negara

Politik hukum dari dibentuknya lembaga Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk melakukan kontrol yuridis dari tindakan administrasi yang dikeluarkan oleh pemerintah,⁴⁸ kemudian baru enam belas tahun kemudian pembuat Undang-Undang mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur secara terperinci mengenai pengertian dan pembatasan ruang lingkup Peradilan Tata Usaha Negara (termasuk di dalamnya struktur, tugas dan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara) serta hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 mengenai Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 dirubah, keberadaan PTUN semakin diperjelas oleh konstitusi Negara Republik Indonesia. Hal ini dapat terlihat dari Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga yang menyatakan “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh

⁴⁸ Lintang O. Siahaan, *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia, Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991- 1981*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta 2005, hlm. 27

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”.

Menurut. B. Lopa, A. Hamzah, dikatakan bahwa di dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970, dijelaskan bahwa dasar hukum dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia merupakan salah satu aspek pelaksana deklarasi Hak-Hak Azasi Manusia yang telah dicetuskan PBB.⁴⁹ sementara itu, Razali Abdullah, berpendapat bahwa dari bunyi Pasal 24 UUD 1945 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tersebut di atas jelaslah bagi kita bahwa dasar hukum pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri ternyata cukup kuat, sama dengan halnya pembentukan ketiga Peradilan lainnya yang sudah lama ada yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, dan Peradilan Militer.⁵⁰

Jadi, Peradilan Tata Usaha Negara berkedudukan sama dengan badan-badan peradilan lainnya, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, dan Peradilan Militer yang berfungsi sebagai salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman di Negara Republik Indonesia. Hal tersebut tambah diperjelas oleh isi ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun

⁴⁹ B. Lopa dan A. Hamzah, *Mengenal Pradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hlm. 2.

⁵⁰ Razali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi I, Cetakan 2, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hlm. 11.

1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan bahwa “Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha Negara”. Sama halnya dengan lembaga peradilan lainnya, struktur Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai pengadilan tingkat pertama, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) sebagai pengadilan tingkat banding. Puncak dari Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah Mahkamah Agung.

PTUN secara resmi terbentuk dan dijalankan sejak tanggal 14 Januari 1991. Adapun landasan yuridis atas pembentukan PTUN yang pertama kali adalah berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 1991 Tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang, dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1991 Tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Semenjak itu mulai diberlakukan secara nasional pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut telah diadakan perubahan. Pertama dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, di samping memuat

ketentuan mengenai susunan dan kekuasaan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, juga memuat ketentuan mengenai hukum acara dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Mengenai dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, di dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dinyatakan bahwa pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari:

- a. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan Pengadilan Tingkat Pertama;
- b. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) merupakan Pengadilan Tingkat Banding.

Pasal 9A ayat (1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menentukan bahwa di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan Undang-Undang. Di dalam Penjelasan Pasal 9A ayat (1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa pengadilan khusus tersebut merupakan diferensiasi atau spesialisasi di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, misalnya pengadilan pajak yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun

2002 Tentang Pengadilan Pajak.⁵¹ Sedangkan kekuasaan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut :

- a. Pasal 50 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara , menentukan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama.
- b. Pasal 51 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menentukan:
 - 1) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding;
 - 2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara juga bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam daerah hukumnya;
 - 3) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua

⁵¹ Abdullah Gofar, *Teori Dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Tunggal Mandiri, Malang 2014, hlm. 4.

Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

- 4) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dapat diajukan permohonan kasasi.

Dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut, komposisi Hakim adalah sebagai berikut :

- a. Merupakan Majelis Hakim, jika mempergunakan Acara Pembinaan Biasa atau Acara Pemeriksaan Singkat;
- b. Merupakan Hakim Tunggal, jika mempergunakan Acara Pemeriksaan Cepat.

Dalam hal pengadilan memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu yang memerlukan keahlian khusus, dapat diangkat seorang sebagai hakim ad hoc. Tata cara pengangkatan sebagai hakim ad hoc diatur dalam peraturan perundang-undangan yang sampai saat sekarang peraturan perundang-undangan tersebut belum dikeluarkan.

Mengenai acara dan Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara atau mengenai hukum acara Tata Usaha Negara yang diberlakukan pada pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, memang diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, jo

Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tetapi untuk mengetahui Hukum Acara Tata Usaha Negara tersebut, tidak cukup dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 saja, karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, hanya merupakan salah satu sumber hukum formil dan hukum acara Tata Usaha Negara yang berupa peraturan perundang-undangan. Sedangkan sumber hukum formil yang lain dan Hukum Acara Tata Usaha Negara adalah kebiasaan, yurisprudensi, dan pendapat ahli hukum atau sarjana hukum.⁵²

Kekuasaan absolut dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdapat dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

2. Sengketa Tata Usaha Negara

Sengketa Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) yaitu:

“Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau

⁵² Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Cetakan ke-IX, Ichtiar Baru, Jakarta 1990, hlm. 37.

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”.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan sengketa Tata Usaha Negara terdiri dari beberapa unsur, yaitu:

a. Sengketa yang timbul di bidang Tata Usaha Negara

Penjelasan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa istilah sengketa yang dimaksudkan dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Dengan demikian, yang dimaksud dengan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara adalah perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara.

Mengenai apa yang dimaksud dengan Tata Usaha Negara Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menentukan, bahwa Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di Pusat maupun di Daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan urusan pemerintahan

dalam Pasal 1 angka 1 tersebut, oleh penjelasan Pasal 1 angka 1 disebutkan sebagai kegiatan yang bersifat eksekutif.

- b. Sengketa tersebut antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

Sengketa Tata Usaha Negara harus berwujud sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dengan demikian tidak mungkin sampai terjadi sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) antara: Orang atau badan hukum perdata dengan orang atau badan hukum perdata, atau; Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

- c. Sengketa yang dimaksud sebagai akibat dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara

Sengketa Tata Usaha Negara selalu sebagai akibat dan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Antara sengketa Tata Usaha Negara dengan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara selalu harus ada hubungan sebab akibat. Tanpa dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, tidak mungkin sampai terjadi adanya sengketa Tata Usaha Negara.

D. Kejaksaan Republik Indonesia

1. Pengertian Kejaksaan

Kejaksaan adalah suatu lembaga, badan, institusi pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara di bidang penuntutan dan kewenangan lain. Sementara orang yang melakukan tugas, fungsi, dan kewenangan itu disebut Jaksa. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yaitu, “Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang”. Jadi, perlu digaris bawahi bahwa selain tugasnya di bidang penuntutan, juga diberi kewenangan lain oleh undang-undang misalnya sebagai Jaksa Pengacara Negara, Eksekutor putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sebagai penyelidik tindak pidana tertentu, dan lain-lain. Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*), mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum, karena hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana. Kejaksaan selain sebagai penyandang *Dominus Litis*, juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*).

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia memperkuat kedudukan dan peran Kejaksaan RI sebagai lembaga negara pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Ketentuan ini bertujuan melindungi profesi jaksa dalam melaksanakan tugas profesionalnya.

2. Tugas dan Wewenang Kejaksaan Republik Indonesia

Kejaksaan dalam menjalankan tugasnya harus tunduk dan patuh pada tugas, fungsi, dan wewenang yang telah ditentukan dalam UU Kejaksaan. Tugas adalah amanat pokok yang wajib dilakukan dalam suatu tindakan jabatan. Sedangkan wewenang adalah pelaksanaan tugas yang berkaitan dengan kompetensi yurisdiksi baik kompetensi relatif maupun kompetensi mutlak. Dengan tugas dan wewenang, suatu badan dapat berfungsi sesuai dengan maksud dan tujuan badan tersebut.

Sehubungan dengan itu, maka antara fungsi, tugas dan wewenang merupakan tiga kata yang selalu berkaitan satu sama lain. Mengenai dua kata yang selalu berkaitan antara tugas dan wewenang dapat dibuktikan secara tertulis dalam beberapa undang-undang, dalam hal ini diambil contohnya dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yaitu:

- a. Dalam bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
 - 1) Melakukan penuntutan;

- 2) Melaksanakan penetapan hakim dan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - 3) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
 - 4) Melakukan penyelidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang; dan
 - 5) Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke Pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
- b. Dalam bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar Pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
- c. Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
- 1) Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - 2) Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - 3) Pengawasan peredaran barang cetakan;
 - 4) Pengawasan kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - 5) Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama; dan
 - 6) Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Satu hal yang hanya diatur dalam Pasal 30 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yaitu bahwa Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang. Adapun tindakan pidana tertentu berdasarkan undang-undang dimaksud adalah sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 30 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia huruf d ini bahwa kewenangan dalam ketentuan ini adalah kewenangan sebagaimana diatur misalnya dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 *Jo.* Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Kejaksaan dapat meminta kepada hakim untuk menetapkan seorang terdakwa di rumah sakit atau tempat perawatan jiwa, atau tempat lain yang layak karena bersangkutan tidak mampu berdiri sendiri atau disebabkan oleh hal-hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan atau dirinya sendiri. Selanjutnya berdasarkan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dinyatakan bahwa Kejaksaan dapat diserahi tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang. Dalam melaksanakan tugas

dan wewenangnya. Pasal 33 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, menyatakan bahwa Kejaksaan membina hubungan kerjasama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan negara atau instansi lainnya. Pasal 34 menyatakan bahwa Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instalasi pemerintah lainnya.