

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dibagi menjadi empat lingkungan Peradilan. Hal tersebut sebagaimana yang tertuang dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa kekuasaan Kehakiman di Indonesia dibagi dalam empat lingkungan Peradilan, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Agama dan Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN).

Badan Peradilan yang ada di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara telah di atur di dalam Undang-Undang Nomor 05 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diundangkan pada tanggal 29 Desember 1986 dan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 dinyatakan mulai diterapkan secara efektif diseluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 14 Januari 1991. Kemudian Undang-Undang Nomor 5

Tahun 1986 tersebut diadakan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.<sup>1</sup>

Sebagaimana lembaga peradilan lainnya Peradilan Tata Usaha Negara juga mempunyai kompetensi, baik kompetensi absolut maupun relatif. Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara tertuang dalam pasal 47 Undang-Undang Tahun 1986 yang bunyinya antara lain “*Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara*” dari dasar itu Peradilan Tata Usaha Negara berhak menangani sengketa dalam Tata Usaha Negara sampai terbitnya putusan yang inkrah dari Peradilan Tata Usaha Negara.

Sedangkan kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dilihat dari wilayah keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) itu dikeluarkan karena KTUN merupakan objek sengketa Tata Usaha Negara, oleh karena itu peradilan yang berwenang menangani sengketa tersebut adalah Peradilan Tata

---

<sup>1</sup> R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Ketiga, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013, h.2).

Usaha Negara yang berada pada daerah KTUN itu dikeluarkan. Pengertian sengketa Tata Usaha Negara tertuang dalam pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) yang berbunyi *“sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang-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”*.

Pada mulanya terjadinya sengketa tata usaha negara berdasarkan perbuatan Hukum yang dilakukan oleh Pejabat Atau Badan Administrasi yang diberikan kewenangan untuk membuat atau mengeluarkan suatu kebijakan dalam hal ini adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).Perbuatan

Hukum atau tindakan Hukum baru terjadi apabila ada “pernyataan kehendak”.<sup>2</sup>

Objek sengketa pada Peradilan Tata Usaha Negara adalah Terbitnya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang menjadi sumber permasalahan, karena dengan diterbitkannya KTUN ini mengakibatkan Hukum baru dalam bidang Administrasi, dimana Hukum baru tersebut dalam pelaksanaannya terkadang masyarakat ada yang merasa dirugikan karena haknya hilang secara otomatis akibat dari KTUN tersebut. Penerbitan KTUN salah satunya adalah untuk menimbulkan akibat Hukum dalam bidang Administrasi.<sup>3</sup> Yang kemudian berpotensi menimbulkan sengketa, Sengketa yang dimaksud sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.<sup>4</sup>

Menurut Indroharto, upaya Administrasi merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu Peraturan

---

<sup>2</sup> R. Soeroso, *pengantar ilmu hukum*, (Jakarta: sinar grafika,2011), h.291.

<sup>3</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrai negara*, Edisi REvisi,(Jakarta: raja wali pers),h.143

<sup>4</sup> R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Edisi Ketiga, Sinar Grafika, 2013),h.2.

Perundang-Undangan untuk menyelesaikan sengketa TUN yang dilaksanakan dilingkungan Pemerintahan sendiri (bukan oleh Peradilan yang bebas) yang terdiri dari prosedur keberatan dan prosedur Banding Administrative. Apabila didalam ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku tidak ada kewajiban untuk menyelesaikan sengketa TUN tersebut melalui upaya Administratif, maka seseorang atau Badan Hukum Perdata tersebut dapat mengajukan gugatan ke PTUN atau dengan kata lain Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN jika seluruh upaya Administratif yang bersangkutan telah digunakan.<sup>5</sup>

Sehubungan dengan hal itu, ketika seseorang atau Badan Hukum Perdata tidak mendapatkan akses keadilan dalam upaya Administratif maka cara yang kedua adalah dengan menyelesaikan sengketa tersebut diranah Yudikatif, dalam hal ini yang mempunyai kewenangan itu adalah Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) yang berhak

---

<sup>5</sup> Nike K. Rumokoy, *Peran PTUN Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara*, Vol.XX/No.2/Januari-Maret/2012 (Edisi Khusus)

mengadili, memeriksa dan memutus sengketa tersebut. Biasanya dalam upaya ini, seseorang atau Badan Hukum Perdata mengajukan gugatan ke PTUN dengan tujuan untuk mendapatkan putusan ahir dari PTUN yang se'adil adilnya.

Hukum Acara Tata Usaha Negara terdapat dua macam putusan, yaitu putusan yang bukan putusan akhir dan putusan akhir. Putusan yang bukan putusan akhir adalah putusan yang dijatuhkan oleh Hakim sebelum pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dinyatakan selesai. Tujuan dengan dijatuhkannya putusan akhir adalah untuk memungkinkan atau mempermudah pelanjutan pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara disidang Pengadilan.<sup>6</sup>

Pada penulisan karya ilmiah ini fokus pembahasannya adalah mengenai ganti rugi yang terdapat pada pasal 120 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang juga teknis dan tata cara pelaksanaan ganti rugi tersebut di atur Oleh Peraturan Pemerintah Nomor 43

---

<sup>6</sup> R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Ketiga,(Jakarta: Sinar Grafika, 2013),h.188.

Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi Dan Tatacara Pelaksanaannya Dalam Peradilan Tata Usaha Negara.

Pembayaran ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau Ahli Waris atau Badan Hukum Perdata karena adanya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, yang membebani ganti rugi kepada Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi Dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara merumuskan bahwa ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada Orang Atau Badan Hukum Perdata atas beban Badan Tata Usaha Negara karena adanya kerugian materil yang diderita oleh Penggugat.<sup>7</sup>

Tuntutan ganti rugi dalam hukum acara Peradilan Administrasi pada hakikatnya merupakan tuntutan tambahan setelah dikabulkannya tuntutan pokok berupa pernyataan “batal atau tidak sah” keputusan yang digugat, sehingga konsekuensinya tuntutan ganti rugi ini tidak bersifat mutlak

---

<sup>7</sup> Ali Abdullah, *Teori Dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: prenada media grup, 2015),h.164.

(affirmatif), artinya dalam sebuah gugatan tuntutan ganti rugi tersebut dapat dicantumkan. Atau tidak dicantumkan. Namun demikian apabila penggugat mencantumkan tuntutan ganti rugi, maka pengadilan akan mempertimbangkannya setelah dikabulkantuntutan pokok. Jadi, tuntutan tambahan tidak berdiri sendiri, tapi sangat tergantung apakah tuntutan pokoknya dikabulkan atau tidak.

Dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi Dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara (PP ganti rugi) besarnya ganti rugi ditentukan secara limitatif antara Rp. 250.000,- sampai dengan Rp. 5000.000,-. Ini berarti bahwa penggugat hanya dapat mengajukan permohonan tuntutan ganti rugi dan hakim hanya dapat mengabulkan tuntutan penggugat serendah rendahnya Rp.250.000,- dan setinggi-tingginya Rp. 5000.000,-.penetapan besarnya jumlah tersebut tidak ditegaskan dalam Undang-Undang Maupun Peraturan Pemerintah untuk berapa orang penggugat, sehingga secara yuridis normatif jelaslah

bahwa penentuan besarnya jumlah tersebut tidak perlu mempertimbangkan banyak sedikitnya penggugat.<sup>8</sup>

Permasalahan yang muncul dalam praktik adalah adanya tuntutan ganti rugi yang melebihi ketentuan jumlah yang berlaku karena gugatan merupakan gugatan kolektif kepada satu KTUN, gugatan kolektif (*class action*) yang terdiri dari ratusan orang tersebut menggugat satu KTUN yang jika gugatan tersebut dikabulkan berarti para penggugat hanya mendapatkan paling banyak Rp. 5.000.000,- di bagi dengan jumlah penggugat yang jumlahnya sangat banyak.

Selanjutnya mengenai tata cara pembayaran ganti rugi pada Peradilan Administrasi menurut ketentuan pasal 120 ayat (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Tata Cara Pelaksanaan ketentuan pasal 97 ayat (10) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Dalam PP ganti rugi pasal 4 ditentukan bahwa tata cara pembayaran ganti rugi yang menjadi tanggung jawab badan Administrasi Negara pusat diatur lebih lanjut oleh Menteri

---

<sup>8</sup> Maftuh Effendi, *Tuntutan Ganti Rugi Pada Peradilan Administrasi*, Vol, XV No.4 tahun 2010 edisi oktober.

Keuangan, sedangkan tata cara pembayaran ganti rugi yang menjadi tanggung jawab badan Administrasi Negara daerah diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negri .

Implikasi yang muncul apabila pengaturan tentang penetapan besarnya ganti rugi dan tata cara pembayaran ganti rugi pada Peradilan Administrasi tidak direvisi yang pertama adalah realisasi pembayaran ganti rugi tidak memenuhi rasa keadilan dan kebutuhan masyarakat, biaya tidak resmi yang dibutuhkan untuk mengurus ganti rugi jumlahnya jauh lebih besar dari jumlah yang diperoleh setiap penggugat dan yang terahir adalah tidak adanya jaminan kepastian hukum bagi penggugat yang mengajukan pembayaran ganti rugi.

Dari kompleksitas masalah tersebut penulis tertarik dan mencoba mengatkannya sebagai judul skripsi dengan judul “TINJAUAN YURIDIS NORMATIF TERHADAP PELAKSANAAN GANTI RUGI KEPADA PENGGUGAT OLEH PEJABAT TATA USAHA NEGARA (ANALISIS PASAL 120 UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986 jo. UNDANG-UNDANG NOMOR 51 TAHUN 2009

TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA) di PTUN Serang yang pembahasannya adalah untuk melihat dan memecahkan problematika tentang ganti rugi yang kaitannya dengan keadilan dalam hukum dan proses tata cara pelaksanaan ganti rugi yang dilakukan Pejabat TUN.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas dan banyaknya permasalahan-permasalahan yang ada mengenai pelaksanaan ganti rugi oleh pejabat TUN yang bersumber dari pasal 120 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka permasalahannya dapat penulis rumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana latar belakang dan penerapan hukum dibatasinya ganti rugi Peradila Tata Usaha Negara.
2. Bagaimana pelaksanaan dan tata cara ganti rugi yang menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN ) dan Anggaran Pendapatan Belanja daerah (APBD).

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian merupakan suatu proses dengan menggunakan metode ilmiah untuk dapat menemukan, mengembangkan serta menguji kebenaran ilmu pengetahuan. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui bagaimana latar belakang dan penerapan hukum dibatasinya ganti rugi Peradilan Tata Usaha Negara
2. Untuk mengetahui Bagaimana pelaksanaan dan tata cara ganti rugi yang menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN )dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

### **D. Manfaat/ Signifikansi Penelitian**

Dalam penulisan skripsi ini dikemukakan beberapa manfaat yaitu:

1. Untuk mengaplikasikan ilmu yang telah diperoleh selama menempuh pendidikan di Perguruan Tinggi dengan membuat laporan penelitian secara ilmiah dan sistematis.
2. Untuk memperluas wawasan dan pandangan mahasiswa tentang problematika pelaksanaan ganti rugi oleh pejabat TUN

dalam pasal 120 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

3. Untuk menjelaskan bahwa pelaksanaan ganti rugi kepada penggugat oleh pejabat TUN yang tertera dalam pasal 120 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara butuh pengaturan tambahan dan pembahasan lebih eksklusif untuk menjamin hak atas keadilan penggugat.

#### **E. Penelitian Terdahulu Yang Relevan**

1. Erna Permata Sari, Sumber kewenangan Pejabat Tata Usaha Negara sebagai dasar pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), Universitas Jendral Soedirman, 2015. Dalam penelitian ini yang menjadi fokus pembahasannya adalah mengenai sumber hukum kewenangan yang dijadikan landasan untuk membatalkan demi hukum keputusan tata usaha negara (KTUN).
2. Maydina Aprilla Sebayang, Peran Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam menciptakan Pemerintahan yang baik ditinjau dari segi Hukum Administrasi Negara (Studi PTUN Medan), Universitas Sumatera Utara, 2013. Penelitian ini

berfokus pada sejauh mana peradilan tata usaha negara menjadi media atau sebagai jembatan yang mampu membentuk pemerintahan yang baik (good governance) dilihat dari hukum administrasi negara (HAN).

3. Kartika Hanazafira Pambudi, *Ratio Decidendi Hakim Dalam Memutus Sengketa Tata Usaha Negara Dikaitkan Dengan Asas Pembuktian Bebas (Tinjauan Yuridis Putusan Nomor 03/G/2011/PTUN.Smg)*, Universitas Jendral Soedirman, 2015. Sedangkan penelitian ini yang menjadi focus pembahasan adalah mengenai alasan putusan yang dalam Bahasa latin di sebut dengan “ratio decidendi” dan menghubungkan dengan asas pembuktian bebas.

Di antara ketiga penelitian tersebut sangatlah signifikan mengenai peradilan administrasi oleh karena itu dalam penelitian penulis yang berjudul “ Tinjauan Yuridis Normative Terhadap Pelaksanaan Ganti Rugi Kepada Penggugat Oleh Pejabat TUN { Analisis Terhadap Pasal 120 Undang-Undang No. 05 tahun 1986 jo. Undang-undang NO. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN Serang)

berfokus pada latar belakang mengapa ganti rugi oleh pejabat TUN dibatasi dan bagaimana tata cara pelaksanaan ganti rugi tersebut.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Negara Indonesia merupakan Negara hukum (*rechtsstaat*) bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*) sebagai mana yang tertuang dalam UUD 1945 pasal 1 ayat 3 yang berbunyi “*Negara Indonesia Adalah Negara Hukum*”. Negara hukum menurut F.R. Bothlink adalah “*De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van rech*” (Negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum). lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasi pembatasan pemegang kekuasaan tersebut, maka diwujudkan dengan cara, “*Eenzijds in een binding van rechter en administratie aan de wet, anderzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever*”, (di satu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan di sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang). A.Hamid S. Attamami, dengan mengutip

Burkens, mengatakan bahwa Negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum. Menurut Philipus M. Hhadjon, ide *rechtsstaat* cenderung kearah positivisme hukum yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang. Dalam Negara Hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa Pemerintah harus tunduk pada hukum bukannya hukum yang tunduk pada Pemerintah.<sup>9</sup>

Oleh sebab itu segala aspek yang menyangkut dengan kepentingan hukum dan ke'adilan harus dibentuk sebuah lembaga yang memiliki fungsi khusus dalam penyelesaian sengketa, dalam hal ini adalah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), Pemerintah tidak bisa berbuat sewenang-wenang dengan memanfaatkan jabatannya untuk membuat sebuah

---

<sup>9</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrai negara*, Edisi REvisi, (Jakarta: raja wali pers, 2014).h.21.

kebijakan, ketika Pemerintah atau Pejabat Tata Usaha Negara membuat atau menetapkan sebuah keputusan yang tentunya hal itu berdampak kepada seluruh elemen Masyarakat yang posisinya berbeda dalam penerimaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) tersebut, dari latar belakang tersebut Lembaga Legislatif membuat Undang-Undang khusus untuk menjamin Hak dan Keadilan yang implementasinya terbentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menangani khusus tentang sengketa Tata Usaha Negara.

Tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu untuk mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Didalam melakukan tindakan hukum publik Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara mempunyai peranan sebagai pelaku hukum publik yang menjalankan kekuasaan hukum publik yang dijemakan dalam kualitas penguasa (*authorities*) seperti halnya Badan-Badan Tata Usaha Negara dan berbagai

jabatan yang diberikan wewenang penggunaan kekuasaan publik. wujud dari pelaksanaan urusan Pemerintahan dapat berupa tindakan hukum yang berkaitan dengan tindakan material dan berbagai tindakan hukum yang Berupa Keputusan Hukum Tata Negara. PTUN menjalankan perana yang sangat penting dalam melakukan fungsi control terhadap tindakan badan atau Pejabat Administrasi Negara agar tidak bertindak melampaui kewenangan yang dimilikinya. Pengawasan Hukum melalui Peradilan Administrasi dilakukan menurut proses acara Peradilan Administrasi, bermula dari gugatan dan berakhir dengan putusan.

Dipandang dari kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan control dapat dibedakan menjadi control intern (*internal control*) dan control ekstern (*external control*). Control intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/ organ yang secara structural masih termasuk organisasi dalam lingkungan Pemerintah. misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan secara hierarkis. Bentuk control semacam ini dapat digolongkan sebagai jenis control teknis-

administratif atau “*built-in control*”, yang kedua adalah control ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ secara struktur organisasi berada diluar pemerintah dalam arti Eksekutif.misalnya control yang dilakukan secara langsung seperti control keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).<sup>10</sup>

Indonesia sebagai Negara Hukum harus menjamin penuh Hak Asasi Manusia, dan hal ini sudah jelas dicantumkan dalam UUD 1945 sebagai konstitusi BAB Xa Tentang Hak Asasi Manusia, dalam bab tersebut khususnya pada pasal 28D ayat (1) yang berbunyi “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum” pasal tersebut menyebutkan tentang jaminan dan kepastian hukum yang adil, oleh sebab itu tindakan pemerintah dalam membuat sebuah kebijakan juga harus mempertimbangkan dan memperhatikan dampaknya terhadap masyarakat yang menjadi objek hukum, ketika Pejabat Tata Usaha Negara membuat sebuah kebijakan

---

<sup>10</sup> Ali Abdullah M, *Teori Dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: prenada media grup, 2015),h.5.

melalui Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan ternyata KTUN tersebut merampas hak masyarakat maka Pemerintah harus mampu memberikan akses dan dan jaminan hukum yang seadil-adilnya.

Pemerintah pada intinya merupakan pelaksana kehendak negara yang tidak lain merupakan manifestasi dari sistem politik. pemerintah merupakan sebagian kecil dari keseluruhan anggota masyarakat dalam suatu negara yang diberi tugas untuk menyelenggarakan kekuasaan negara. Dalam kaitan hukum dan kekuasaan negara, Jhon Austin mengemukakan bahwa hukum itu adalah perintah dari penguasa negara, dan hakikat hukum itu terletak pada unsur perintah itu. Hukum itu merupakan satu sistem yang tetap, logis, dan tertutup, oleh karena itu hukum dibedakan dalam dua jenis yaitu hukum dari tuhan untuk manusia (*the devine laws*) dan hukum yang dibuat oleh manusia. Dalam didi hukum itu sendiri sebenarnya terdapat empat unsur yaitu perintah (*command*), sanksi (*sanction*), kewajiban (*duty*), dan kedaulatan (*sovereignty*). Jadi menurut Jhon Austin sebagai pelopor aliran Positifisme

Hukum memandang bahwa hukum itu tiada lain kecuali perintah yang diberikan oleh penguasa (*law is a command of lawgivers*).<sup>11</sup>

Studi-studi tentang hubungan hukum dan politik telah menyimpulkan, bahkan melahirkan tesis, bahwa hanya sistem politik yang demokratislah yang dapat melahirkan hukum yang responsif dan mendorong tegaknya supremasi hukum. Sedangkan sistem politik yang nondemokratis hanya akan melahirkan hukum-hukum yang ortodoks baik dalam perbuatannya maupun dalam penegakannya. Hal ini menjadi niscaya karena dalam kenyataannya hukum adalah produk politik. Dengan demikian, hukum lebih mencerminkan kehendak konfigurasi kekuasaan politik. Jika konfigurasi politik bersifat demokratis maka hukumnya juga akan responsif, sedangkan jika konfigurasi politik bersifat otoriter maka hukumnya pun akan konservatif.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Abdul manan, *aspek-aspek pengubah hukum*, (Jakarta: kencana prenatal media group, 2005),h.107.

<sup>12</sup> Moh mahfud MD, *perdebatan hukum tata negara pasca amandemen konstitusi*, (Jakarta: PT raja grafinda persada, 2011),h.178.

Menurut Freidrich Julius Sthal yang mengemukakan konsep (*rechtsstaat*), unsur-unsur Negara Hukum (*rechtsstaat*) adalah sebagai berikut:

- a. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan; dan
- d. Peradilan Administrasi dalam perselisihan.<sup>13</sup>

Teori yang dikemukakan oleh Sthal tersebut merupakan kerangka pembentukan Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara Yang Menjalankan Peradilan Administrasi di Indonesia yang di implementasikan menjadi sebuah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam setiap lembaga peradilan tentu yang menjadi tujuannya adalah memberikan rasa keadilan dan kemaslahatan

---

<sup>13</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrai negara*, Edisi REvisi, (Jakarta: raja wali pers, 2014).h.3.

bagi para pihak yang bersengketa seperti yang terdapat pada kaidah-kaidah fiqh siyasah yang berbunyi :

تَصَرَّفُ الْإِمَامُ عَلَى الرِّعِيَةِ مَنْوُطٌ بِالمَصْلَحَةِ ۝

*“Tindakan atau kebijaksanaan kepala negara terhadap rakyat tergantung kepada kemaslahatan.”<sup>14</sup>*

Maksud daripada kaidah fikih siyasah tersebut di atas adalah segala kebijakan dan keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat atau kepala negara dalam hal ini adalah pejabat TUN harus berdasarkan kemaslahatan rakyat, kemaslahatan dalam arti kebijakan tersebut tidak memiliki unsur diskriminatif, merampas hak dan keadilan rakyat.

Keadilan dalam melaksanakan kebijakan yang dilakukan seorang pemimpin juga sering dikatakan dalam hadis nabi yang memerintahkan kepada seorang pemimpin untuk bersikap adil dan memberikan hak yang sesuai:

حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ الْمُثَنَّى وَ مُحَمَّدُ بْنُ بَشَّارٍ قَالََا حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ جَعْفَرٍ حَدَّثَنَا شُعْبَةُ عَنْ سِمَاكِ بْنِ حَرْبٍ عَنْ عَلْقَمَةَ بْنِ وَاثِلِ الْخَضْرَمِيِّ عَنْ أَبِيهِ قَالَ سَأَلَ سَلْمَةَ بْنَ يَزِيدَ الْجَعْفَرِيُّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَقَالَ يَا نَبِيَّ اللَّهِ

---

<sup>14</sup> Suyuthi pulungan, Fiqh Siyasah: ajaran, sejarah dan pemikiran,(jakarta: PT raja grafiindo persada, 1999) h.37.

أَرَأَيْتَ إِنْ قَامَتْ عَلَيْنَا أُمْرَاءُ يَسْأَلُونَا حَقَّهُمْ وَيَمْنَعُونَا حَقَّنَا فَمَا تَأْمُرُنَا فَأَعْرَضَ عَنْهُ ثُمَّ سَأَلَهُ فَأَعْرَضَ عَنْهُ ثُمَّ سَأَلَهُ فِي الثَّانِيَةِ أَوْ فِي الثَّالِثَةِ فَجَدَّبَهُ الْأَشْعَثُ بْنُ قَيْسٍ وَقَالَ اسْمِعُوا وَأَطِيعُوا فَإِنَّمَا عَلَيْهِمْ مَا حُمِّلُوا وَعَلَيْكُمْ مَا حُمِّلْتُمْ وَحَدَّثَنَا أَبُو بَكْرِ بْنُ أَبِي شَيْبَةَ حَدَّثَنَا شَبَابَةُ حَدَّثَنَا شُعْبَةُ عَنْ سِمَاكِ بْنِ عَبْدِ الْإِسْنَادِ مِثْلَهُ وَقَالَ فَجَدَّبَهُ الْأَشْعَثُ بْنُ قَيْسٍ فَقَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ اسْمِعُوا وَأَطِيعُوا فَإِنَّمَا عَلَيْهِمْ مَا حُمِّلُوا وَعَلَيْكُمْ مَا حُمِّلْتُمْ

Artinya : Abu hunaidah (wa'il) bin hadjur r.a. Berkata : salamah bin jazid alджу'fy bertanya kepada rasulullah saw : ya rasulullah, bagaimana jika terangkat diatas kami kepala-kepala yang hanya pandai menuntut haknya dan menahan hak kami, maka bagaimanakah kau menyuruh kami berbuat? Pada mulanya rasulullah mengabaikan pertanyaan itu, hingga ditanya kedua kalinya, maka rasulullah saw bersabda : dengarlah dan ta'atlah maka sungguh bagi masing-masing kewajiban sendiri-sendiri atas mereka ada tanggung jawab dan atas kamu tanggung jawabmu.<sup>15</sup>

Dalam Al-quran pun banyak surat yang secara jelas memerintahkan kepada pejabat arau pemimpin harus berlaku adil seperti ayat berikut :

- a. Q.S. Al. Nisa ayat 58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya :

<sup>15</sup>Imam Muslim, *Soheh Muslim*. (Bairut,2008), h.90.

*“Sesungguhnya Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkan dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh Allah maha mendengar, maha melihat”.*<sup>16</sup>

b. Q.S. Al- Nisa ayat 135

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ  
عَلَىٰ أَنْفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ  
فَقِيرًا فَلِلَّهِ أَوْلَىٰ بِحِمَا ۚ فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا ۚ وَإِنْ  
تَلَاؤُوا أَوْ تَعَرَّضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا

Artinya :

*“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, walaupun terhadap dirimu sendiri atau terhadap ibu bapa dan kaum kerabatmu. jika dia (yang terdakwa) kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatan (kebaikannya). Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutarbalikan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka ketahuilah Allah mahateliti terhadap segala apa yang kamu kerjakan.”.*<sup>17</sup>

Dari teori-teori yang telah dikemukakan di atas yang berkaitan dengan pelaksanaan ganti rugi kepada penggugat oleh pejabat TUN tepatlah kiranya jika putusan hasil dari peradilan Tata Usaha Negara harus memperoleh putusan yang

<sup>16</sup>Al-Qur'an dan terjemahannya, Kementrian agama RI dan Terjemahannya, qs. Al nisa ayat 58.h.113.

<sup>17</sup>Al-Qur'an dan terjemahannya, Kementrian agama RI dan Terjemahannya, qs. Al nisa ayat 135,h.131.

seadil-adilnya tanpa adanya pihak yang masih merasa dirugikan, agar mencerminkan negara yang berdasarkan hukum dan meletakkan supremasi hukum sebagai panglima tertinggi dalam menjalankan pemerintahan.

## **G. Metode Penelitian**

### 1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normative yaitu metode dalam penulisan hukum normative dengan menggunakan sumber utama data sekunder atau bahan pustaka.<sup>18</sup>

Data primer diperlukan sebagai penunjang dalam mendukung data sekunder.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis<sup>19</sup> yang berarti bahwa penelitian ini menggambarkan suatu peraturan hukum dalam konteks teori-teori hukum dan pelaksanaannya, serta menganalisis fakta secara cermat tentang bagaimana hukum yang berlaku dalam peradilan administrasi di PTUN Serang.

---

<sup>18</sup> Abdul kadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, (Tangerang: citra Aditya bakti, 2004, h. 98.

<sup>19</sup> Soerjono soekanto, *metodologi reseach*, (Yogyakarta: andi offset, 1998), h.3.

## 2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan metode studi pustaka (library research) melalui pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan, literature, tulisan-tulisan para pakar hukum, bahan kuliah yang berkaitan dengan penelitian. Selanjutnya data yang diperoleh akan dipilah pilah guna mendapatkan kaedah-kaedah hukum yang selaras dengan isu hukum untuk selanjutnya akan di analisis secara *induktif kualitatif*, sehingga pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini dapat dijawab.

Teknik pengumpulan data yang diperlukan dalam penelitian ini terbagi dalam dua kategori<sup>20</sup> dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

### a. Metode Pengumpulan Data Primer

---

<sup>20</sup>Tajul arifin, *Metode Penelitian Hukum*, (bandung: pustaka setia, 2008),h.157.

Yang dimaksud dengan pengumpulan data primer adalah dengan mengadakan penelitian lapangan langsung di PTUN Serang.

#### 1. Observasi

Dimana dalam penelitian ini penulis mengadakan pengamatan secara langsung terhadap masalah hukum yang bersangkutan untuk memperoleh data yang cukup valid.

#### 2. Wawancara/ Interview

Adalah tanya jawab dengan para pakar hukum dan hakim di PTUN Serang yang berkaitan dengan ganti rugi dalam peradilan TUN.

#### b. Metode Pengumpulan Data Sekunder

data sekunder adalah sumber data penelitian yang diperoleh melalui media perantara atau secara tidak langsung berupa buku, catatan, bukti yang telah ada, atau arsip baik yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan secara umum.

#### 3. Metode Analisa Data

Data yang diperoleh dari sistem penelitian dikelompokkan menurut permasalahan untuk selanjutnya dilakukan Analisa secara kualitatif, yakni melakukan analisis terhadap perundanga-undangan yang berkaitan dengan peradilan administrasi. Metode analisis kualitatif ini dipilih agar gejala-gejala normative yang diperhatikan dapat di analisis dari berbagai aspek secara mendalam dan terintegral antara yang satu dengan yang lainnya. Maka dapat dilakukan penafsiran dengan metode interpretasi yang dikenal dalam ilmu hukum, dimana interpretasi yuridis ini, dapat menjawab segala permasalahan hukum yang di ajukan dalam skripsi ini.

## **H. Sistematika Pembahasan**

**BAB I.** pendahuluan, berisi : latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian,manfaat/ signifikansi penelitian, penelitian terdahulu yang relevan, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

**BAB II.**Tinjauan hukum Peradilan Tata Usaha Negara meliputi :pengertian Peradilan Tata Usaha Negara, Pengertian

Administrasi Negara, Pengertian sengketa Tata Usaha Negara, Objek hukum Peradilan Tata Usaha Negara , Subjek hukum Peradilan Tata Usaha Negara, Pengertian ganti rugi dalam Peradilan Tata Usaha Negara.

**BAB III.** Merupakan bab yang membahas tentang tinjauan umum ganti rugi pada Peradilan Tata Usaha Negara Meliputi: Lembaga yang berkaitan dengan pelaksanaan ganti rugi Peradilan Tata Usaha Negara, dasar hukum ganti rugi pada Peradilan Tata Usaha Negara.

**BAB IV.** Merupakan bab yang berisi tentang analisis yuridis pelaksanaan ganti rugi oleh pejabat TUN yang meliputi: latar belakang dan penerapan dibatasinya ganti rugi peradilan TUN, tata cara pelaksanaan ganti rugi.

**BAB V.**Merupakan penutup yang berisi kesimpulan dan saran-saran.