

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Kedaulatan dalam negara republik sepenuhnya berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Negara Indonesia adalah Negara Hukum.¹ Artinya, hukum dijadikan sebagai panduan utama dalam menyelenggarakan seluruh aktivitas dalam negara tersebut. Negara Hukum menurut F.R. Bothlingh adalah “*De staat, waarin de wilsvrijheidn van gezagsdragere is beperkt door grenzen van recht*” (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh hukum).² Merujuk pada pendapat tersebut suatu negara yang berdasarkan hukum harus tunduk kepada seluruh hukum yang disepakati oleh seluruh elemen dalam negara.

Orientasi keadilan dalam negara hukum merupakan karakteristik utama yang menjadi tujuan dari negara hukum. Dalam pengertian lain, Negara Hukum dapat dimaknai sebagai segala

¹ C.S.T. Kansil, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta:Rineka Cipta, 2014), h. 126.

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), Cetakan ketiga belas, h. 21.

persoalan dan silang sengketa dalam hidup bermasyarakat dan bernegara harus diselesaikan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan oleh pemegang otoritas hukum yang sah.³ Negara yang menjadikan hukum sebagai panglima tertinggi, menempatkan hukum sebagai komponen yang digunakan untuk menyusun strategi dalam pencapaian keadilan dan kesejahteraan konstituenya.

Dalam sebuah negara hukum yang demokratis dibutuhkan suatu badan peradilan yang berwenang sebagai kontrol bagi kekuasaan, peradilan tersebut ialah Peradilan Administrasi. Sejarah bangsa Indonesia tidak akan bisa dipisahkan pada penyimpangan kekuasaan (*abuse of function*) oleh pemerintah (penguasa). Cikal bakal sistem Peradilan Administrasi yang kini dikenal dalam sistem hukum di Indonesia sesungguhnya berakar sejak dari zaman Hindia Belanda, meskipun pada zaman Hindia Belanda dahulu belum dikenal suatu Peradilan Administrasi seperti halnya Peradilan Tata Usaha Negara yang kini melembaga dalam sistem hukum Indonesia.⁴ Cita-cita pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara masih sering diperdebatkan selama periodisasi UUD 1945.

³ Masdar Farid Mas'udi, *Syarah UUD 1945 Perspektif Islam*, (Jakarta: PT Pustaka Alvabet, 2013), h. 69.

⁴ Enrico Simanjuntak, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), Cetakan Pertama, h. 22.

Fungsi dan kedudukan Peradilan Administrasi adalah *conditio sine quo non* bagi pemenuhan status dan legitimasi negara hukum. Kehadiran dan eksistensi Peradilan Administrasi tidak bisa dilepaskan dari tujuan utamanya yaitu untuk mencegah dan mengawasi terjadinya penyimpangan kekuasaan (*abuse of function*) oleh pelaksana tugas-tugas pemerintahan.⁵ Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan TUN) dalam UUD Negara RI 1945 pasca amandemen telah diatur secara tegas, khususnya dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Negara RI 1945. Pasal 24 ayat (2) UUD Negara RI 1945, yang merupakan hasil dari amandemen ketiga ditetapkan di Jakarta pada tanggal 9 November 2001, menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.⁶

Penggunaan nama Peradilan yang memiliki wewenang untuk mengawasi atas seluruh tindakan penyelenggaraan pemerintahan sering diperdebatkan di Indonesia. Terdapat dua nama peradilan dalam

⁵ Enrico Simanjuntak, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*, ..., h. 1.

⁶ Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara: PTUN Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), Cetakan Pertama, h. 1.

konteks alinea sebelumnya yaitu Peradilan Administrasi Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara. Apabila diperhatikan pada nama UU No. 5 Tahun 1986 tertulis dengan nama Peradilan Tata Usaha Negara, namun apabila dilihat pada Pasal 144 menyebut nama Peradilan tersebut dengan nama Peradilan Administrasi Negara. Adanya dua nama tersebut disebabkan pada waktu pembuatan Undang-undang di DPR dan Pemerintah tidak terdapat kesepakatan dalam pemberian nama UU No. 5 Tahun 1986. Usulan pihak pemerintah, menggunakan nama Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan usulan dari Fraksi Karya Pembangunan (FKP) dan dari para akademisi (Universitas Padjajaran, Gadjah Mada, Hasanuddin) menggunakan nama Peradilan Administrasi Negara.⁷

Rencana Pembentukan Peradilan Tata Usaha hingga periode 1959 s.d. 1986 masih mengalami perdebatan yang cukup panjang dan baru dapat diwujudkan melalui Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, LNR. No. 77 tanggal 29 Desember 1986.⁸ Namun Undang-undang tersebut dapat berlaku secara efektif setelah kurun waktu lima tahun kemudian masa penerapannya dengan Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1991 tentang Penerapan

⁷ Ali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), Cetakan Pertama, h, 5.

⁸ Ali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, ..., h, 3.

Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tanggal 14 Januari 1991. Pasal 1 Peraturan Pemerintah No.7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa *“Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dinyatakan mulai diterapkan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini.*

Terbitnya Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut dilatarbelakangi oleh dituangkannya keinginan rakyat dalam membentuk suatu badan Peradilan sebagai kontrol bagi kekuasaan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Tap MPR Nomor IV/MPR/1978 mengenai Garis-garis Besar Negara Haluan di bidang Hukum, sub d – yang menyebutkan bahwa – perlu dibentuk segera adanya Peradilan Tata Usaha Negara, hal tersebut menandakan rakyat memberi amanat untuk segera dibuat peradilan yang berwenang sebagai kontrol bagi kekuasaan. Merujuk pada alinea sebelumnya bahwa pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara baru dapat terwujud melalui Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, LNR. No. 77 tanggal 29 Desember 1986.⁹

⁹ Ali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, ..., h, 3.

Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut tidak berlangsung lama, terdapat perubahan pada beberapa substansial dari undang-undang tersebut. Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengalami dua kali perubahan yaitu Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Perubahan serta penghapusan beberapa substansi undang-undang tersebut disebabkan ketidakrelevanan antara substansi tersebut dengan perkembangan kebutuhan hukum di masyarakat serta ketatanegaraan menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Sehingga Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara harus diberlakukan.

Seiring perkembangan kebutuhan hukum di masyarakat mengharuskan adanya perubahan kembali pada Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Apabila dilihat di dalam

Menimbang sub - b pada Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara maka penyebab yang menjadi dasar perubahan memiliki kesamaan pada perubahan pertama yakni ketidakrelevanan antara substansi tersebut dengan perkembangan kebutuhan hukum di masyarakat serta ketatanegaraan menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pembentukan PTUN, merupakan salah satu agenda yang diharapkan dapat memainkan peran *Check and Balances* pada suatu negara, eksistensinya sangat berpengaruh dalam mewujudkan keadilan di atas penegakan hukum. Salah satu peran yang dapat dimainkan tersebut adalah implikasi dari kebijakan tata usaha negara yang dibuat oleh pemerintah tanpa adanya tolak ukur bagi masyarakat, sehingga banyaknya kebijakan berupa Keputusan Tata Usaha Negara memiliki potensi atau bahkan sudah merugikan rakyat.

Merujuk pada deskripsi sebelumnya, menjadikan Negara perlu untuk menghadirkan suatu lembaga yang bertindak sebagai *Check and Balances* yakni lembaga yudikatif sebagai kontrol bagi kekuasaan. Hal tersebut sejalan dengan teori *trias politica*, karena pejabat administrasi berada pada kekuasaan eksekutif, maka legislatif berperan sebagai

pengawasan dalam sudut pandang politis oleh kekuasaan eksekutif, sedangkan pengawasan dalam sudut pandang yuridis terhadap kekuasaan eksekutif diperankan oleh yudikatif.

Berbagai cara dapat dilakukan untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah/administrasi negara, antara lain *constitutional control*, *political control*, *technical control*, *social control*, *judicial and legal control* dan *administrative control*.¹⁰ Merujuk pada ungkapan tersebut serta pada deskripsi sebelumnya, dapat dipahami bahwa pengawasan yang diperankan oleh Peradilan Administrasi diletakkan sebagai pengawasan yuridis (*judicial and legal control*). Oleh sebab itu, Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis ikut serta menerapkan teori *Check and Balances*, guna sebagai kontrol dan penyeimbangan dari masing-masing organ negara.

Pembentukan PTUN tidak bisa dipisahkan dari segala perilaku yang dilakukan oleh pemerintah, segala perilaku yang dilakukan oleh pemerintah diatur pada Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Pemerintah memiliki wewenang dalam membuat suatu produk hukum berupa Keputusan Tata Usaha Negara sebagai bentuk kebijakan yang diambil oleh pemerintah pada segala

¹⁰ Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara: PTUN Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, ..., h, 201.

persoalan administrasi negara. Hal tersebut tertulis di dalam Pasal 1 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menerangkan bahwa “*Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintah*”.

Di samping itu, terdapat suatu hukum yang mengatur segala tindakan keputusan administrasi negara yang diambil oleh pejabat publik disebut dengan Hukum Administrasi. Administrasi negara mempunyai pengertian yang kombinatif (*velzamelterm*), yakni :

1. Administrasi negara sebagai organisasi;
2. Administrasi yang secara khas mengejar tercapainya tujuan yang bersifat kenegaraan (publik), artinya tujuan-tujuan yang ditetapkan Undang-undang secara “*dwigend recht*” (hukum yang memaksa).¹¹

Undang–Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah salah satu peraturan perundangan yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan agar lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat serta sebagai landasan dan

¹¹ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Pers, 2019), Cetakan Ketiga belas, h, 26.

pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Selain itu juga sebagai hukum administrasi materil dan sistem Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).¹² Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga sebagai sarana sinkronisasi pada Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan lahirnya Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjadikan peran dan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dapat diwujudkan, mengingat peran Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai pengawasan dalam aspek yuridis (*judicial and legal control*) terhadap badan dan / atau pejabat Pemerintahan dari segala KTUN yang akan dibuat tentunya. Tidak hanya itu, Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga dijadikan sebagai objek dasar dalam memeriksa Keputusan Tata Usaha Negara dalam ruang lingkup administrasi pemerintahan yang berpotensi atau bahkan telah membuat kerugian pada rakyat terhadap kinerja badan dan / atau pejabat pemerintahan.

Sebagaimana tertulis pada alinea sebelumnya bahwa badan dan/atau pejabat pemerintah Pasal 1 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang

¹² Satrio Sapto Nugroho, *Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara*, FJP Law Office, (02 Juni 2020), h. 1.

Administrasi Pemerintahan memiliki kewenangan dalam membuat suatu keputusan atau tindakan, perlu mempertimbangkan sudut pandang positif dan negatif pada keputusan atau tindakan yang akan dibuat. Berdasarkan deskripsi sebelumnya orientasi keadilan dalam negara hukum merupakan karakteristik utama yang menjadi tujuan dari negara hukum.

Pembuatan produk hukum memiliki dua karakteristik produk hukum, di antaranya ialah Produk Hukum *responsif/populistik* dan Produk Hukum *konservatif/ortodoks/elitis*.¹³ Merujuk pada alinea sebelumnya, bahwa setiap kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah (KTUN) secara otomatis memiliki karakteristik. Karakteristik tersebut sebagai bentuk nyata berjalannya demokrasi di dalam masyarakat Indonesia. Kita akan mengatakan suatu masyarakat tidak demokratis jika tidak ada *proses demokratisasi*.¹⁴

Satjipto Rahardjo menggagas suatu pemikiran yang dinilai menjadi jalan keluar bagi sistem hukum Indonesia agar setiap KTUN atau Kebijakan Pemerintah dapat memuaskan hati nurani masyarakat. Pemikiran tersebut adalah Hukum Progresif. Gagasan tersebut

¹³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), Cetakan kedua, h. 31.

¹⁴ Nurkholish Madjid, *Cita-cita Politik Islam Era Reformasi*, (Jakarta: Paramadina, 1999), h. 70.

berdasarkan adanya keprihatinan penggagas terhadap keadaan hukum di Indonesia. Para pengamat Internasional mengutarakannya dalam berbagai ungkapan yang negatif, seperti sistem hukum Indonesia termasuk yang terburuk di dunia.¹⁵ Di samping pengutaraan pengamat, rakyat pun merasakan adanya hal tersebut. Sebagaimana berlaku dalam kehidupan sehari-hari rakyat yang memiliki posisi yang lemah akan hukum harus menghadapi suatu aturan yang bersifat memaksa dan mengikat, ditambah lagi kurangnya empati masyarakat terhadap pemahaman atas hukum di Indonesia, yang berdampak pada munculnya pola pikir yang apatis bagi masyarakat sehingga menimbulkan rasa pasrah terhadap segala kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Kondisi dalam hal ini yang membuat peluang bagi oknum pemerintah untuk melakukan penyimpangan kekuasaan (*abuse of function*). Hal tersebut menjadikan keadilan seakan-akan hanya sebuah wacana yang digembar-gemborkan oleh Undang-Undang untuk sarana membuat rakyat tenang. Hukum Progresif merupakan koreksi terhadap kelemahan sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi serta ingin membebaskan diri dari dominasi suatu tipe hukum yang liberal.¹⁶

¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), h. 3.

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*, ..., h. 1.

Seiring dengan kemajuan sosial dan ilmu pengetahuan hukum, PTUN yang berwenang dalam mengawasi setiap tindakan pemerintah diharapkan dapat bersifat *pro-rakyat* dan *pro-keadilan*. Adanya beberapa perubahan pada substansi pada undang-undang tentang PTUN menimbulkan pertanyaan, apakah perubahan tersebut berdampak positif ataukah malah negatif kepada Badan Peradilan TUN. Dampak positif sendiri memiliki arti memperkuat kewenangan PTUN sebagai Badan Peradilan yang berwenang mengawasi kinerja Badan dan/atau Pejabat Publik, sedangkan dampak negatif itu sendiri memiliki arti mengikis kewenangan Peradilan TUN sehingga ruang lingkup pengawasan kepada kinerja Badan dan/atau Pejabat Publik justru semakin dipersempit.

Manusia adalah instrumen penting dalam mengelolah mekanisme hukum. Atas dasar inilah maka ber hukum menurut Satjipto Rahardjo haruslah berdasarkan hati nurani.¹⁷ Penyimpangan kewenangan terhadap suatu KTUN yang merugikan rakyat, biasanya dapat dijadikan sebagai tantangan terbuka atas adanya potensi kezaliman dalam suatu kebijakan. Kejahatan dalam kehidupan

¹⁷ Moh. Mahfud MD, dkk, *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif Urgensi dan Kritik*, Ed-1, (Jakarta: Epistema HuMa, 2011), h. 5.

bermasyarakat sosial disebut dengan gejala sosial yang dapat dirasakan secara negatif baik oleh individu maupun kelompok.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis tertarik dalam menganalisis dan mengkaji hal-hal yang berkaitan dengan Progresivitas Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara serta dikaitkan kembali kepada Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, untuk memperdalam hal tersebut selanjutnya dirumuskan dalam skripsi yang berjudul: **Analisis Yuridis Progresivitas Kewenangan PTUN (Studi Terhadap Undang-undang No. 51 Tahun 2009 Tentang PTUN dan Undang-undang No. 31 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan).**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang terpapar di atas, penulis telah menentukan rumusan masalah dalam penulisan ini, sebagai berikut :

1. Bagaimana progresivitas kewenangan PTUN berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara?

2. Apa dampak hukum (*Legal Impact*) progresivitas kewenangan PTUN berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian pada penulisan ini tidak lain adalah jawaban dari rumusan masalah, yaitu :

1. Untuk mengetahui progresivitas kewenangan PTUN berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Untuk menganalisis serta mengetahui dampak hukum (*Legal Impact*) progresivitas kewenangan PTUN berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

D. Manfaat Penelitian

Pada penelitian ini dapat diambil manfaat dari berbagai aspek manfaat, yaitu manfaat teoritikal dan manfaat praktikal. Secara teoritikal, penelitian ini dapat berkontribusi dalam memperkaya

khazanah keilmuan terutama pada keilmuan tentang kewenangan PTUN sebagai badan peradilan yang berwenang mengawasi segala tindakan administrasi negara, sekaligus mengkombinasikan pemikiran Hukum Progresif yang digagas oleh anak bangsa yaitu Satjipto Rahardjo dengan kewenangan PTUN yang telah dijelaskan sebelumnya.

Secara praktikal, penelitian ini berguna bagi Pemerintah dan para Hakim (khususnya kepada Hakim PTUN) agar KTUN dan yang akan dibuat dapat menggunakan prinsip-prinsip hukum progresif, agar terimplementasi prinsip tersebut di dalam kehidupan masyarakat yakni hukum ada untuk manusia, bukan manusia ada untuk pengimplementasian hukum.

E. Penelitian Terdahulu

Untuk menghasilkan sebuah penelitian yang komprehensif dan berkorelasi dalam melakukan penelitian yang berjudul “*Analisis Yuridis Progresivitas Kewenangan PTUN (Studi Terhadap Undang-undang No. 51 Tahun 2009 Tentang PTUN dan Undang-undang No. 31 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan).*” ini, Peneliti melakukan peninjauan terhadap penelitian yang telah dilakukan sebelumnya sebagai rujukan bahas di dalam penelitian ini. Diharapkan dengan

rujukan tersebut dapat membentuk kerangka dasar berpikir dalam melakukan kajian.¹⁸

No.	Judul	Peneliti	Hasil penelitian	Perbedaan Penelitian
1.	Problematika Hukum Progresif di Indonesia	Liky Faizal (Dosen Fakultas Syariah IAIN Raden Intan Lampung (2016))	Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa hukum di Indonesia telah kehilangan basis sosialnya dan basis multikultural karena ditegakan secara terpusat dalam membangun sistem hukum. Tantangan utama kekuatan progresif ada pada sistem pengelolaan masalah yang terstruktur dalam membangun negara hukum di Indonesia. Karena itu, hukum progresif dapat berfungsi sebagai paradigma dalam perkembangan dan	Perbedaan penelitian antara Liky Faizal dengan penelitian ini adalah pada ruang lingkup penelitian, dimana dalam penelitian tersebut ruang lingkup objek penelitiannya lebih luas dibandingkan dengan penelitian ini. Selain itu terminologi hukum yang digunakan dalam penelitian tersebut mengacu pada dua terminologi, yakni terminologi subjektif dan objektif. Sedangkan dalam penelitian ini hanya menggunakan satu terminologi hukum. Yakni menggunakan

¹⁸ Istifaiyah, "Pemberdayaan Sosial Kemasyarakatan dalam Penanggulangan Bencana Alam Bagi Anak Yatim dan *Dhuafa* di Cabang Kota Cilegon,"(Skripsi Fakultas Syariah UIN SMH Banten,2019), h. 16.

			penegakan hukum di Indonesia. ¹⁹	terminologi subjektif.
2.	Penegakan Hukum dalam Perspektif Hukum Progresif	M. Yasin Al Arif (Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa problematika penegakan hukum disebabkan oleh kuatnya pengaruh paradigma legal positivistik sehingga nilai-nilai di	Perbedaan penelitian antara yang dilakukan oleh M. Yasin Al Arif dengan penelitian ini terletak pada ranah konsepsi hukum progresif sebagai paradigma dalam membuat suatu

¹⁹ Liky Faizal, "Problematika Hukum Progresif di Indonesia" Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam Vol 9, No 2 (Agustus, 2016), Fakultas Syariah IAIN Raden Intan Lampung, h.1.

		Raden Intan Lampung (2019)).	masyarakat menjadi terabaikan. Hal tersebut menimbulkan penafsiran hukum yang dimaknai secara tekstual. Hukum progresif dapat menjadi alternatif sekaligus solusi dalam penegakan hukum yang mencerminkan nilai-nilai keadilan dalam masyarakat. ²⁰	keputusan. Sedangkan pada penelitian ini konsepsi hukum progresif masuk pada ranah bahan pokok analisis kepada kewenangan Peradilan TUN. Perbedaan selanjutnya adalah pada penelitian M. Yasin Al Arif hukum progresif masih menjadi alternatif opsi bagi penegak hukum dimana dalam penelitian ini hukum progresif sudah menjadi suatu kriteria yang dipertimbangkan oleh para penyelenggara publik sebagai opsi utama.
3.	Relevansi Hukum Progresif Terhadap Hukum Islam (Studi Analisis Pemikiran Prof. Satjipto Rahardjo	Abdul Khoiruddin (Mahasiswa Jinayah Siyasa, Institut Agama Islam Walisongo)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa hukum progresif memiliki kesesuaian dengan hukum islam, karena sama-sama mementingkan kemaslahatan manusia. Ijtihad dalam hukum islam	Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah, penelitian yang dilakukan oleh Abdul Khairuddin lebih berfokus kepada landasan histori atau sejarah saja sedangkan pada penelitian ini

²⁰ M. Yasin Al Arif, "Penegakan Hukum dalam Perspektif Hukum Progresif", Jurnal Hukum Vol. 2 No. 1 (2019), Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung, h. 1.

	Tentang Hukum Progresif di Indonesia)	2011	juga menunjukkan bahwa dalam hukum Islam juga menolak untuk mempertahankan <i>status quo</i> dalam ber hukum. Asas-asas hukum Islam memiliki tujuan dasar untuk mewujudkan kebahagiaan manusia.	peneliti tidak hanya berfokus kepada landasan histori saja peneliti juga menggunakan pendekatan undang-undang yang berkaitan dengan UU tentang PTUN dan Administrasi Pemerintahan. Pada penelitian Abdul Khairuddin berfokus melihat relevansi oleh hukum islam dalam memandang hukum progresif yang digagas oleh Satjipto Rahardjo, sedangkan pada penelitian ini peneliti menggunakan Pemikiran Satjipto Rahardjo yakni Hukum progresif untuk menganalisis progresivitas kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan dua Undang-undang yakni UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan UU No. 51 Tahun 2009 Tentang PTUN.
--	---------------------------------------	------	---	---

F. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini mengangkat tema Hukum Progresif yang dikaitkan dengan kewenangan PTUN. Selanjutnya menghubungkan teori-teori terhadap fenomena sosial yang mengemuka dalam sistem peradilan di Indonesia. Salah satu fenomena yang terjadi adalah diperluasnya kewenangan PTUN yang tadinya hanya dapat menangani KTUN dari eksekutif berubah menjadi dapat menangani perkara KTUN yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif, dalam hal ini kebijakan yang dikeluarkan oleh profesi Aparatur Sipil Negara pada ranah legislatif. Teori yang digunakan oleh peneliti yakni:

1. Teori Negara Hukum

Dalam paham Negara Hukum, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi.²¹ Artinya, di dalam negara hukum diperlukan proses demokratisasi dalam membentuk hukum yang nantinya akan diberlakukan. Pemerintah selaku pemegang peran pelaksana dalam ranah eksekutif, diharuskan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dalam membuat KTUN agar tidak merugikan bagi rakyat. Sebab prinsip demokrasi pada dasarnya adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), Cetakan Kelima, h, 57.

Indonesia sebagai negara hukum sudah seharusnya memperhatikan rakyat sebagai prioritas atas hukum, karena berpegang teguh pada prinsip negara hukum yakni kedaulatan berada di tangan rakyat. Setiap hukum yang akan dibuat harus berorientasi pada kepentingan rakyat banyak. Dalam konteks ini negara diharuskan mampu menghadirkan produk hukum yang substansial pada produk hukum tersebut dapat memenuhi kepentingan rakyat. Salah satu produk hukum yang dimaksud ialah Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah salah satu produk hukum yang dibentuk oleh badan eksekutif.

Fenomena yang terjadi di Indonesia berdasarkan penelitian para pengamat Internasional mengutarakannya dalam berbagai ungkapan yang negatif, seperti sistem hukum Indonesia termasuk yang terburuk di dunia.²² Hal tersebut didasari oleh adanya ketidaksinkronan antara fenomena sosial dengan prinsip negara hukum itu sendiri, yakni dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Contoh konkret dari buruknya sistem hukum di Indonesia adalah mengenai penanganan pandemi Covid-19, dimana negara sudah memiliki instrumen hukum berupa Undang-undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan untuk menangani suatu pandemi penyakit, namun demikian pemerintah justru

²² Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*, ..., h. 3.

menerbitkan PP No. 21 Tahun 2020 Tentang PSBB. Faktanya dua produk hukum tersebut memiliki kontradiksi satu sama lain. Kontradiksi tersebut terletak pada kewajiban menghidupi rakyat berbanding dengan tidak ada kewajiban, serta secara hierarki UU berkedudukan lebih tinggi atas Peraturan Pemerintah akan tetapi yang diberlakukan ialah Peraturan Pemerintah.

2. Teori Peradilan Administrasi

Negara menyediakan Peradilan Administrasi sebagai suatu sarana dalam menjamin setiap warga negara agar tidak terzalimi oleh keputusan-keputusan yang dibuat oleh kekuasaan eksekutif. Di Indonesia Peradilan Administrasi tersebut disebut dengan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Perlu diperhatikan bahwa kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara melalui UU No. 5 Tahun 1986 tidak hanya melindungi hak individu tetapi juga melindungi hak masyarakat.²³ Dalam setiap Negara hukum, wajib terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (administrative court) oleh pejabat administrasi negara.²⁴

²³ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, ..., h, 304.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, ..., h, 130.

Fenomena yang terjadi dalam konteks peradilan administratif di Indonesia salah satunya adalah ketidaktahuan masyarakat tentang bagaimana mekanisme peradilan administrasi dijalankan di Indonesia. Selain itu, masyarakat juga apatis terhadap sistem dan kewenangan peradilan administrasi di Indonesia. Konsekuensi logis yang digunakan peneliti pada fenomena tersebut ialah sedikit masyarakat yang enggan berurusan oleh pemerintah pada ranah penegakan hukum. Kondisi sebagaimana pada deskripsi sebelumnya, merupakan antitesis dari cita-cita pembentukan peradilan administrasi di Indonesia yang membuka kesempatan bagi setiap warga negara untuk menggugat suatu kebijakan, akan tetapi justru rakyat tidak mengetahui bahkan tidak memiliki kepedulian untuk melakukan cita-cita tersebut.

3. Teori Hukum Progresif

Dalam konsep hukum progresif, hukum tidak ada untuk kepentingannya sendiri, melainkan untuk suatu tujuan yang berada di luar dirinya.²⁵ Hal tersebut menegaskan bahwa teori ini meninggalkan teori Positivisme Hukum, dimana positivisme hukum menurut pemahaman peneliti ialah memisahkan antara Hukum dan Moral, serta penerapan hukum yang berdasarkan Tekstual dengan mengkombinasikan antara Hukum dan Bahasa.

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*, ..., h. 6.

Sebagaimana yang telah diucapkan oleh Satjipto Rahardjo pada deskripsi sebelumnya sebagai penggagas pemikiran Hukum Progresif, berhukum itu harus berdasarkan hati nurani.²⁶ Merujuk pada pendapat tersebut dapat dipahami bahwa penegakan hukum yang dimaksud oleh Satjipto Rahardjo harus mengutamakan moral sebagai sarana mewujudkan kebahagiaan pada rakyat. Indonesia adalah negara hukum, dalam membangun negara hukum diperlukan proyek besar yang hasilnya tidak akan sekejap diperoleh. Menurut Satjipto Rahardjo membangun negara hukum berarti mengacu pada hati nurani agar bangunan yang tercipta itu dapat membahagiakan masyarakat.²⁷

Fenomena sosial yang dapat dirasa ialah pembuatan produk hukum serta penegakan hukum oleh penegak hukum masih banyak yang merugikan bagi rakyat. Kondisi tersebut didasari oleh pemahaman penyelenggara negara pada ranah eksekutif masih bertumpu pada pemahaman tekstual dan prosedural, sehingga dikesampingkannya aspek sosiologis hukum, hal tersebut membuat masyarakat sosial ikut merasakan dampak dari sisi negatif berupa rasa rugi terhadap kebijakan atau tindakan yang diambil oleh penyelenggara pemerintahan. Ketika

²⁶ Moh. Mahfud MD, dkk, *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif Urgensi dan Kritik*, Ed-1, ..., h. 5.

²⁷ Moh. Mahfud MD, dkk, *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif Urgensi dan Kritik*, Ed-1, ..., h. 7.

terjadi persoalan di dalam hukum, maka hukumlah yang wajib dicermati dan diperbaiki, bukan setiap insan yang dipaksa untuk mengikuti hukum, serta menerapkan aspek moralitas aparat penegak hukum.

Penulis mengkonsep pembahasan dimulai dengan menggunakan teori negara hukum, karena secara fundamental didalam teori negara hukum menjelaskan mengapa suatu negara harus memiliki suatu hukum yang mengatur segala aktivitas pada suatu negara. Selanjutnya penulis mengkaitkan dengan teori peradilan administrasi, selain sebagai relativitas dengan judul yang akan di analisis juga akan sangat berkaitan dengan teori negara hukum.

Peradilan administrasi memiliki suatu prinsip yang menjunjung tinggi menjaga hak-hak warga negara dari segala KTUN yang dianggap merugikan pada hak warga negara tersebut, sehingga kewenangan/kompetensi dari *Legal Standing* terkait Peradilan Adminisrasi harus lebih diperhatikan apakah sudah sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum di masyarakat ataukan sebaliknya. Penulis juga menggunakan teori hukum progresif bertujuan untuk menganalisis *Legal Standing* dari peradilan administrasi di Indonesia yakni UU No. 5 Tahun 1986 Tentang PTUN yang mengalami dua kali

perubahan. Penulis akan menganalisis perubahan-perubahan sebagaimana dimaksud diatas menggunakan teori hukum progresif maupun teori hukum yang berkenaan dengan perkembangan hukum untuk mengetahui perubahan-perubahan yang di alami UU PTUN memajukan ataupun melemahkan pasca dilakukannya perubahan/revisi.

G. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis Penelitian merupakan klasifikasi atas dasar, tujuan dan tingkat kealamiahannya (*natural setting*) objek yang diteliti.²⁸ Jenis penelitian dalam penelitian ini menggunakan Teori Hukum Normatif.²⁹ Menurut Soemitro penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahasan pustaka yang merupakan data sekunder dan disebut juga dengan penelitian hukum kepustakaan,³⁰ serta bertumpu pada kajian peraturan yang berkaitan dengan teori hukum progresif pada kewenangan PTUN dalam memutus perkara yang berfokus berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan UU No. 51 Tahun 2009 Tentang PTUN, serta peneliti juga menggunakan

²⁸ Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, (Bandung, Alfabeta, 2014), h. 4.

²⁹ Pasek Diantha I Made. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. (Jakarta: Pranamedia Group, 2019) Cetakan Ketiga, h. 82.

³⁰ Sabian Utsman, *Metodologi Penelitian Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), Cetakan Pertama, h. 2.

sumber data primer dan bila diperlukan didukung oleh bahan hukum tersier.

Di dalam penelitian ini peneliti menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan filsafat (*philosophical approach*). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan karena bertumpu pada prinsip dan nilai hukum progresif dalam menganalisis kewenangan PTUN dalam memutus suatu perkara yang bersifat progresif. Prinsip dan teori hukum progresif ditemukan dari pemikiran seorang ahli hukum di Indonesia, yaitu Satjipto Rahardjo sebagai penggagas teori hukum progresif.

Namun, penelitian ini tidak hanya menggunakan pendekatan konseptual, peneliti juga menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dikarenakan penelitian ini berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yaitu UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan UU No. 51 Tahun 2009 Tentang PTUN.

Dikarenakan penelitian ini akan mengkaji dan menganalisis kewenangan PTUN menggunakan teori hukum progresif, maka peneliti akan menggunakan pendekatan filosofi (*philosophical aproach*).

Disebabkan kewenangan PTUN akan dilihat dan diteliti berdasarkan aspek aksiologis hukum.

2. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dikarenakan penelitian ini mengkaji kewenangan PTUN menggunakan hasil pemikiran atau gagasan seorang tokoh, maka data yang dipergunakan pada penelitian ini menggunakan kajian data pustaka. Terdapat dua macam data yang digunakan, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum pokok dan utama pada penelitian kali ini yaitu buku dan tulisan yang digagas oleh Satjipto Rahardjo. Bahan hukum primer pada penelitian kali ini terdiri dari peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-undang No. 51 Tahun 2009 Tentang PTUN.

b. Bahan Hukum Sekunder

Sumber data sekunder digunakan dalam memperkuat referensi penelitian yang bersumber dari buku-buku/jurnal hukum, pendapat para pakar hukum, hasil-hasil penelitian dan literatur lainnya yang relevan dengan rumusan masalah penelitian.

3. Teknik Pengolahan Bahan Hukum

Pada penelitian ini, bahan hukum yang telah terkumpul baik bahan hukum primer maupun sekunder akan dianalisis dan diolah dengan cara menyusun bahan hukum secara sistematis, digolongkan sesuai dengan pola dan tema pada penelitian, dikonstruksikan dan diklasifikasikan, dan dihubungkan antara data satu dengan bahan hukum yang lainnya, dilakukan pemahaman makna dalam pemahaman situasi sosial, dan ditafsirkan dari perspektif peneliti setelah memahami keseluruhan data. Setelah dilakukan analisis serta penafsiran peneliti, dan melalui berbagai proses di atas, selanjutnya akan disajikan secara deskriptif kualitatif dan sistematis.

H. Sistematika Pembahasan

Skripsi dikonstruksikan dengan sistematika yang terbagi dalam lima bab. Masing-masing bab tersebut terdiri atas beberapa substansi bab untuk lebih memperjelas ruang lingkup dan cakupan masalah yang dianalisis. Adapun urutan tata letak masing-masing bab adalah sebagai berikut.

Bab I **Pendahuluan**, berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian, penelitian terdahulu, kerangka

teori, metode penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan bahan hukum, teknik pengolahan bahan hukum, dan sistematika pembahasan.

Bab II Peradilan Tata Usaha Negara Sebelum dan Setelah Lahirnya Undang-undang Administrasi Pemerintahan, yang meliputi Sejarah Peradilan Tata Usaha Negara, Metamorfosa Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Kompetensi/Kewenangan Peradilan.

Bab III Progresivitas Hukum dalam Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara, meliputi Peradilan Administrasi, Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dan Progresivitas Hukum (Hukum Progresif).

Bab IV Analisis Yuridis Progresivitas Kewenangan PTUN Berdasarkan UUPTUN dan UUAP, meliputi progresivitas kewenangan PTUN berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan dampak hukum (*Legal Impact*) progresivitas kewenangan

PTUN berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Bab V **Penutup**, meliputi kesimpulan dan saran.