

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Konsepsi negara hukum dianggap sebagai konsep yang universal, namun pada dataran implementasinya ternyata memiliki karakteristik yang beragam. Hal ini tentunya tak luput dari sisi historikal atas konsepsi negara hukum itu sendiri, disamping pengaruh falsafah tiap bangsa, ideologi negara, dan faktor lainnya. Atas hal tersebut, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Al – Qur'an dan Sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*, negara hukum menurut konsep *Anglo-Saxon (rule of law)*, konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila.<sup>1</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah- daerah provinsi, dan daerah provinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai

---

<sup>1</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008). Hal. 4. Ditemukan dalam penjelasan UUD 1945 pada angka I menegaskan Negara Indonesia berdasar atas Hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).

pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang. Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).<sup>2</sup>

Negara hukum pada dasarnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip; prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum.<sup>3</sup> Konsekuensi dari negara hukum wajib adanya jaminan bagi administrasi negara sebagai alat perlengkapan negara untuk dapat menjalankan pemerintahan dan warga negara memiliki hak dan kewajiban mendapat jaminan perlindungan. Oleh karena itu, kekuasaan pemerintah tidak dapat lepas dari perkembangan asas legalitas yang telah dimulai sejak konsep negara hukum klasik yang dimana setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada undang-undang.

Aparat pemerintahan dalam fungsinya mengadakan hubungan-hubungan, baik yang bersifat hubungan hukum maupun hubungan nyata dengan sesama aparat negara maupun dengan pihak perorangan baik yang berbentuk badan hukum maupun manusia pribadi (individu). Proses menjalin hubungan hukum inilah yang akan membentuk kegiatan-kegiatan atau aktivitas Pemerintah yang berunsurkan perbuatan-perbuatan aparat pemerintah. Hukum administrasi menjelaskan perbuatan aparat yang terpenting adalah tindakan hukum, sebab suatu tindakan

---

<sup>2</sup> Remaja, I Nyoman Gede, 2017, *Hukum Administrasi Negara*, Singaraja: Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti

<sup>3</sup> Chaerul Amir, 2014, *Kejaksaan Memberantas Korupsi (Suatu Analisis : Historis, Sosiologis dan Yuridis)*, Jakarta: Pro Deleader, Hal. 1

hukum akan menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu bagi mereka yang terkena tindakan tersebut.<sup>4</sup>

Tindakan hukum yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara yang dituangkan dalam suatu keputusan (*beschikking*), harus merupakan tindakan hukum dalam lapangan hukum tata usaha negara (hukum publik). Tindakan hukum yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara yang dituangkan dalam suatu keputusan tata usaha negara (*beschikking*) dapat diuji keabsahannya melalui gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) apabila diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Oleh karena itu lahirnya suatu sengketa Tata Usaha Negara bukanlah suatu hal yang luar biasa, melainkan suatu hal yang harus diselesaikan dan dicari jalan penyelesaiannya melalui sarana yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang timbul sebagai akibat diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu antara lain:

---

<sup>4</sup> Reydonaldo Thomas Sidabutar dan Erliyana Anna, 2020, *Rekonstruksi Hukum Terhadap Ganti Kerugian Dan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Tata Usaha Negara Yang Berdasarkan Nilai-Nilai Keadilan*, Kota Depok: Jurnal PALAR Volume 06, Nomor 01. Hal 189.

1. Melalui upaya administrasi;
2. Melalui gugatan.

Menurut ketentuan Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul antara orang atau Badan Hukum perdata baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan Keputusan Tata Usaha Negara menurut ketentuan Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dari rumusan tersebut, ternyata Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan dasar lahirnya sengketa Tata Usaha Negara mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

5. Bersifat konkrit, individual dan final;
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Kasus yang penulis angkat untuk penelitian skripsi ini merupakan kasus yang terjadi di ruang lingkup Peradilan Tata Usaha Negara di Surabaya. Sengketa Tata Usaha Negara yang terjadi antara H. Ahmadi selaku pihak Penggugat dengan Bupati Sumenep dan Yayasan Sunan Wirokromo Gendang Timur selaku pihak Tergugat dan pihak Tergugat II Intervensi , gugatan atas Surat Keputusan Nomor 188/570/KEP/435.012/2018 yang dikeluarkan oleh Bupati Sumenep.

Pemerintah Daerah dalam hal ini Bupati Sumenep ketika menetapkan Surat Keputusan untuk hak pemanfaatan dan pengelolaan Asta (makam) Sunan Wirokromo Blingi kepada Yayasan Sunan Wirokromo Gendang Timur, dibuat mengacu pada Pasal 63 Ayat (3) Peraturan Daerah Sumenep Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pelestarian Cagar Budaya, bahwa pemanfaatan yang dapat menyebabkan terjadinya kerusakan wajib didahului oleh kajian, penelitian, dan / atau analisis mengenai dampak lingkungan yang dimana pada poin tersebut dilakukan dengan izin Bupati Sumenep. Melalui Surat Keputusan Pemanfaatan dan Pengelolaan Asta Sunan Wirokromo Blingi ini secara tersirat bahwa keberadaan Asta Sunan Wirokromo Blingi menjadi wilayah kewenangan Pemerintah Kabupaten Sumenep dan Yayasan Sunan Wirokromo Gendang Timur sebagai pihak ketiga yang direkomendasi Pemerintah Kabupaten Sumenep sebagai pengelola Asta Sunan Wirokromo Blingi sesuai dengan tugas dan wewenang yang tercantum dalam

Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 6 tahun 2014 tentang Pelestarian Cagar Budaya.

Namun demikian pihak juru kunci yaitu H. Ahmadi tetap pada pendiriannya agar tetap merawat dan mengelola Situs Asta Sunan Wirokromo Blingi secara mandiri atas dasar keturunan dari juru kunci sebelumnya yaitu dari Ayahnya, Kakeknya, dan Buyutnya pada masa lampau. Selama Asta Sunan Wirokromo Blingi dikelola dan dirawat oleh leluhur H. Ahmadi tetap menjalankan amanat undang-undang yaitu fungsi sosial, terbukti H. Ahmadi masih melestarikan tradisi budaya memandikan pusaka “*calok kodik*” pada malam 10 Asyuro atau 10 Muharam. H, Ahmadi menganggap apa yang dilakukan pemerintah daerah telah mencederai kebutuhan ekonomi dan mencederai masyarakat setempat yang dimana hal tersebut melanggar undang-undang tentang jaminan keadilan sosial.

Sebelum memutuskan pengelolaan Cagar Budaya, pemerintah daerah telah melakukan Rapat Musyawarah Pembentukan Yayasan sebagai Pengelola Asta Sunan Wirokromo Blingi dan juga telah membentuk kepengurusan melalui Musyawarah Desa (Musdes), pengesahan pendirian Badan Hukum Yayasan Sunan Wirokromo Gendang Timur telah diputuskan oleh Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor : AHU-0007921.AH.01.04. Lalu untuk mekanisme pengajuan konsep surat izin pemanfaatan atau pengelolaan juga telah dijalankan melalui Surat dari Sekretariat Daerah Kabupaten Sumenep kepada Kepala Dinas Pariwisata, Kebudayaan, dan Olah Raga Kabupaten Sumenep Nomor : 188/726/435.012/2018.

Majelis hakim dalam putusan nomor 197/G/2018/PTUN.SBY menyatakan mengabulkan gugatan penggugat dalam hal ini Bapak H. Ahmadi dan menyatakan batalnya Surat Keputusan Bupati Sumenep nomor 188/570/KEP/435.012/2018 tentang Pemanfaatan dan Pengelolaan Situs Asta Sunan Wirokromo Blingi kepada Yayasan Sunan Wirokromo Gendang Timur yang dirasa justru menimbulkan problematika siapa yang berhak atas pengelolaan Situs Asta Sunan Wirokromo Blingi Sumenep. Berdasarkan uraian dari latar belakang tersebut maka penulis tertarik memilih judul **“Analisa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 197/G/2018/PTUN.SBY Tentang Pengelolaan Situs Budaya Asta Wirokromo Blingi Sumenep”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Apa dasar pertimbangan hakim dalam membatalkan Surat Keputusan Nomor 188/570/KEP/435.012/2018 tentang Pemanfaatan dan Pengelolaan Situs Asta Sunan Wirokromo Blingi kepada Yayasan Sunan Wirokromo Gendang Timur?
2. Apa akibat hukum Pengelolaan Situs Budaya Asta Wirokromo Blingi Sumenep pasca putusan Nomor 197/G/2018/PTUN.SBY?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dasar pertimbangan hakim dalam membatalkan Surat Keputusan Bupati Sumenep Nomor 188/570/KEP/435.012/2018 tentang Pemanfaatan dan Pengelolaan Situs Asta Sunan Wirokromo Blingi kepada Yayasan Sunan Wirokromo Gendang Timur.

2. Untuk mengetahui dan memahami akibat hukum putusan Nomor197/G/2018/PTUN.SBY terhadap Pengelolaan Situs Budaya Asta Wirokromo Blingi Sumenep.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi disiplin keilmuan secara umum dan sekurang-kurangnya bermanfaat dalam dua aspek, yaitu aspek teoritis dan praktis.

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu menambah khazanah keilmuan dalam bidang hukum, khususnya dalam problematika upaya hukum di Pengadilan Tata Usaha Negara, serta penelitian ini diharapkan menjadi referensi awal munculnya penelitian yang melahirkan teori-teori inovatif dan solutif lainnya.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman kepada para akademisi hukum dan khususnya masyarakat agar mengetahui prosedur penyelesaian sengketa antara masyarakat melawan pejabat tata usaha negara melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

#### **1.5 Kajian Pustaka**

##### **1.5.1 Teori Negara Hukum**

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah *rechtsstaat*.

Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud “negara hukum”. Notohamidjojo menggunakan kata-kata istilah negara hukum atau *rechtsstaat*.

Djokosoetono mengatakan negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *democratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*.<sup>5</sup>

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, dalam literatur hukum Indonesia, selain istilah *rechtsstaat* untuk menunjukkan makna Negara hukum, juga dikenal istilah *the rule of law*. Namun istilah *the rule of law* yang paling banyak digunakan hingga saat ini. Menurut pendapat Hadjon<sup>6</sup>, kedua terminologi yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun terdapat perbedaan latar belakang paham antara *rechtsstaat* atau *etat de droit* dan *the rule of law*, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah “negara hukum” atau dalam istilah Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 disebut dengan negara berdasarkan atas hukum

---

<sup>5</sup> Haposan Siallagan, 2016, *Penerapan Prinsip Negara Hukum Di Indonesia*, Medan: Jurnal Sosiohumaniora, Volume 18 Nomor 2 Juli 2016. Hal 133

<sup>6</sup> *Ibid.* Hal. 134

(*rechtsstaat*), tidak terlepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Keberadaan *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan.

Pada zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *The rule of law*. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*rechtsstaat*" itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

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

Sedangkan tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *The rule of law*, yaitu:

1. *Supremacy of Law*.
2. *Equality Before the Law*.

### 3. *Due Process of Law*.<sup>7</sup>

Prinsip *rechtsstaat* yang dikembangkan di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *Rule of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh *The International Commission of Jurist*, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut *The International Commission of Jurists* itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Utrecht membedakan antara Negara hukum formil atau Negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau Negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiel yang lebih mutakhir

---

<sup>7</sup> Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH. *Makalah E-Book* : [www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf) Diakses pada 17 Desember 2021.

mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.<sup>8</sup> Wolfgang Friedman dalam bukunya *Law in a Changing Society* membedakan antara *rule of law* dalam arti formil yaitu dalam arti *organized public power*, dan *rule of law* dalam arti materiel yaitu *the rule of law*.

Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif. Istilah *the rule of law* yang dikemukakan oleh Friedman juga dikembangkan istilah *the rule of just law* untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang *the rule of law* tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit, walaupun istilah yang digunakan tetap *the rule of law*, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah "*the rule of law*" yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara hukum di zaman

---

<sup>8</sup> Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H, 2016, *E-Book : Modul Pendidikan Negara Hukum Dan Demokrasi Pusat Pendidikan Pancasila Dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi

sekarang.<sup>9</sup>

Gustav Radbruch, berpendapat bahwa hukum harus mengandung 3

(tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis;
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan;
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwech matigheid atau doelmatigheid atau utility*).

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis, maka tidak akan menimbulkan keraguan karena adanya multitafsir sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian peraturan perundang-undangan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dari aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun

---

<sup>9</sup> Wahyudi Djafar, *Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas Kecenderungan Defisit Negara Hukum di Indonesia*, Jakarta: Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5, Hal 154

dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.

Keadilan hukum tidak boleh dipandang sama arti dengan penyamarataan, keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama. Maksudnya keadilan menuntut tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri, artinya adil bagi seseorang belum tentu adil bagi yang lainnya. Tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai jika ia menuju peraturan yang adil, artinya peraturan di mana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi, dan setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya. Konsep keadilan bagaimana bisa menciptakan keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai keseimbangan atas persamaan hak dan kewajiban, namun harus juga diperhatikan kesesuaian mekanisme yang digunakan oleh hukum, dengan membuat dan mengeluarkan peraturan hukum dan kemudian menerapkan sanksi terhadap para anggota masyarakat berdasarkan peraturan yang telah dibuat itu, perbuatan apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan yaitu substantif, juga harus dikeluarkan peraturan yang mengatur tata cara dan tata tertib untuk melaksanakan peraturan substantif tersebut yaitu bersifat prosedural, misalnya hukum perdata (substantif) berpasangan dengan hukum acara perdata (prosedural). Pengukuran sebuah keadilan, dapat dikatakan

adil pada hakikatnya menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu asas bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum (*equality before the law*).

Kemanfaatan hukum adalah asas yang menyertai asas keadilan dan kepastian hukum. Dalam melaksanakan asas kepastian hukum dan asas keadilan, seyogyanya dipertimbangkan asas kemanfaatan.<sup>10</sup>

### 1.5.2 Teori Putusan

Putusan Hakim adalah suatu pernyataan yang oleh Hakim, sebagai pejabat Negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan dipersidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak. Pasal 109 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menentukan bahwa salah satu yang harus ada dalam suatu putusan Hakim adalah alasan hukum yang menjadi dasar putusan. Sebelum Hakim menjatuhkan vonis untuk menjawab tuntutan dari pihak penggugat, terlebih dahulu Hakim membuat dasar-dasar pertimbangan hukum berisi *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu argumentasi atau alasan hukum untuk sampai pada suatu putusan. Inti dari suatu perkara yang yuridis, yakni bagian dapat dianggap dianggap mempunyai sifat menentukan, disebut *ratio decidendi*.

---

<sup>10</sup> Dwika, "Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum", [http://hukum.kompasiana.com.\(02/07/2016\)](http://hukum.kompasiana.com.(02/07/2016)), diakses pada Kamis, 06 Januari 2022, Pukul 21.10 WIB.

Bagian putusan yang menyebutkan tentang pertimbangan hukum atau biasa disebut dengan konsideran berisi tentang uraian pertimbangan hukum terhadap duduk perkara. Pada bagian putusan mengenai pertimbangan hukum tersebut terdapat penilaian mengenai alat-alat bukti terhadap fakta-fakta yang diajukan atau yang dibantah oleh penggugat atau tergugat dalam persidangan. Hakim mempunyai kebebasan untuk menentukan serta menjatuhkan putusan, namun semua itu harus didasarkan pada aturan hukum yang ada dan didasarkan pada argumen-argumen yang dapat diawasi dan diikuti. Hal ini bertujuan agar dalam setiap putusan yang akan dijatuhkan oleh Hakim akan memberikan keadilan serta kepastian hukum bagi pihak yang bersengketa.

Putusan yang tidak menyebutkan atau tidak mencantumkan pertimbangan atau argumentasi dari Hakim sebelum memutus suatu perkara atau sengketa, maka terhadap putusan tersebut berakibat batal demi hukum. Batal demi hukum berarti putusan tersebut bagi hukum tidak mempunyai akibat hukum tanpa diperlukan adanya putusan lagi untuk menyatakan batal terhadap putusan tersebut.<sup>11</sup>

### **1.5.3 Jenis-Jenis Putusan**

Jenis-jenis putusan pengadilan yang dikenal dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara meliputi Putusan Sela atau Putusan Antara,

---

<sup>11</sup> [https://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/14695/2/T1\\_312014801\\_BAB%20II.pdf](https://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/14695/2/T1_312014801_BAB%20II.pdf) diakses Pada Hari Kamis, tanggal 06 Januari 2022 pukul 18.20 WIB.

yang belum merupakan putusan akhir, serta Putusan Akhir yang merupakan hasil akhir bersifat final dan berkekuatan hukum tetap dari pemeriksaan suatu sengketa di pengadilan.

A. Putusan Sela atau Putusan Antara (*Interlocutoir Vonis*), merupakan putusan yang mendahului dikeluarkannya putusan akhir. Putusan Sela ini berguna dalam hal memperlancar pemeriksaan perkara. Putusan Sela meliputi :

1. Putusan Provisi, yaitu putusan yang diambil segera mendahului putusan akhir tentang pokok perkara, karena adanya alasan-alasan yang mendesak untuk itu. Misalnya putusan untuk menunda pelaksanaan Putusan Tata Usaha Negara yang disengketakan atau untuk mengizinkan Penggugat berperkara secara Cuma-Cuma (*prodeo*).
2. Putusan Insidental, yaitu putusan sela yang diambil secara insidental, karena adanya alasan-alasan tertentu. Misalnya karena kematian Kuasa Penggugat atau Tergugat.

B. Putusan Akhir, merupakan putusan yang mengakhiri suatu sengketa atau perkara dalam suatu tingkatan peradilan tertentu. Putusan Akhir ini terdiri dari :

1. Putusan akhir yang bersifat menghukum (*condemnatoir*). Putusan *condemnatoir* adalah putusan yang bersifat menukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi prestasi, meliputi memberi, berbuat dan tidak berbuat.
2. Putusan akhir yang bersifat menciptakan (*constitutive*). Putusan *constitutive* adalah putusan yang meniadakan atau menciptakan keadaan hukum.
3. Putusan *Declaratoir* adalah putusan yang isinya bersifat menerangkan atau menyatakan apa yang sah.

## 1.6 Tinjauan Umum Cagar Budaya

Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya menjelaskan bahwa cagar budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan. Bangunan cagar budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang berdinding dan/atau tidak berdinding, dan beratap.

Kriteria tentang cagar budaya terdapat di Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya bahwa cagar budaya berusia 50 (lima puluh) tahun atau lebih, mewakili masa gaya paling singkat berusia 50 (lima puluh) tahun, memiliki arti khusus bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan, dan memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa. Melalui kajian nilai signifikansi ini diharapkan dapat dipetik nilai-nilai luhur yang terkandung di dalamnya guna dijadikan pedoman bagi masyarakat masa kini.

Struktur Cagar Budaya dijelaskan dalam Pasal 8 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya yang berupa unsur tunggal atau banyak; dan/atau sebagian atau seluruhnya menyatu dengan formasi alam. Lokasi dapat ditetapkan sebagai Situs Cagar Budaya apabila di dalamnya

mengandung Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, dan/atau Struktur Cagar Budaya; dan menyimpan informasi kegiatan manusia pada masa lalu.

Kepemilikan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya bahwa Kawasan Cagar Budaya hanya dapat dimiliki dan/atau dikuasai oleh Negara, kecuali yang secara turun-temurun dimiliki oleh masyarakat hukum adat, bahkan jika Cagar Budaya yang tidak diketahui kepemilikannya akan dikuasai oleh Negara. Warga negara asing dan badan hukum asing tidak dapat memiliki dan menguasai Cagar Budaya, kecuali warga negara asing atau badan hukum asing yang tinggal dan menetap di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengkajian sebagai Cagar Budaya atau bukan Cagar Budaya dijelaskan dalam Pasal 31 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya dilakukan oleh tim ahli yang bertujuan melakukan identifikasi dan klasifikasi terhadap benda, bangunan, struktur, lokasi, dan satuan ruang geografis yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai Cagar Budaya. Tim Ahli Cagar Budaya ditetapkan dengan:

- a. Keputusan Menteri untuk tingkat nasional;
- b. Keputusan Gubernur untuk tingkat provinsi; dan
- c. Keputusan Bupati/Wali Kota untuk tingkat kabupaten/kota.

Pengkajian Tim Ahli Cagar Budaya dapat dibantu oleh unit pelaksana teknis atau satuan kerja perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang Cagar Budaya. Selama proses pengkajian, benda, bangunan, struktur, atau lokasi

hasil penemuan atau yang didaftarkan, dilindungi dan diperlakukan sebagai Cagar Budaya.

Bupati/wali kota mengeluarkan penetapan status Cagar Budaya sesuai dengan Pasal 33 paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah rekomendasi diterima dari Tim Ahli Cagar Budaya yang menyatakan benda, bangunan, struktur, lokasi, dan/atau satuan ruang geografis yang didaftarkan layak sebagai Cagar Budaya. Setelah tercatat dalam Register Nasional Cagar Budaya, pemilik Cagar Budaya berhak memperoleh jaminan hukum berupa surat keterangan status Cagar Budaya dan surat keterangan kepemilikan berdasarkan bukti yang sah. Penemu benda, bangunan, dan/atau struktur yang telah ditetapkan sebagai Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, dan/atau Struktur Cagar Budaya berhak mendapat Kompensasi.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan upaya aktif mencatat dan menyebarluaskan informasi tentang Cagar Budaya dengan tetap memperhatikan keamanan dan kerahasiaan data yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **1.7 Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)**

Selain asas legalitas, dalam melakukan tindakan penyelenggaraan pemerintah secara umum harus mengindahkan asas-asas yang berlaku dalam hukum administrasi negara, salah satunya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum tidak tertulis. Sehingga bisa diartikan bahwa asas-asas umum pemerintahan

yang baik merupakan dasar pemerintah dalam melakukan tindakan pemerintahan atau tindakan administrasi. Tahun 2014 Dewan Perwakilan Rakyat selaku badan legislatif mengesahkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara dimana dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan asas dari Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan, kemudian pada Pasal 6 dan Pasal 8 ditegaskan bahwa dalam melaksanakan Kewenangannya Pejabat Pemerintahan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan bahkan pada Pasal 7 ditegaskan lagi bahwa Pejabat Pemerintahan berkewajiban mematuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik dan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintah wajib sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Le Roy mengemukakan sebelas asas umum pemerintahan yang baik dalam lapangan hukum administrasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan Belanda. Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dikemukakan oleh Crice

Le Roy tersebut meliputi:

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas keseimbangan;
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan;
- d. Asas bertindak cermat;
- e. Asas motivasi dalam setiap keputusan;
- f. Asas larangan mencampuradukan kewenangan;
- g. Asas permainan yang layak;
- h. Asas keadilan atau kewajaran;
- i. Asas menanggapi penghargaan yang wajar;
- j. Asas meniadakan akibat keputusan yang batal;

k. Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi.<sup>12</sup>

Hukum positif Indonesia menjelaskan mengenai peraturan perundang-undangan yang memasukkan asas-asas umum pemerintahan yang baik ini masih langka, seperti halnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Berikut adalah penjelasan mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik yang berada dalam hukum positif di Indonesia.

Menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia asas-asas itu dimuat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

Pemerintahan :

- a. Kepastian hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan umum; dan
- h. Pelayanan yang baik.

Dapat dikatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan. Pada kenyataannya, Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini meskipun merupakan asas, namun tidak

---

<sup>12</sup> Muhamad Azhar, 2015, *Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara*, Semarang: Jurnal NOTARIUS Edisi 08 Nomor 2 September (2015).

semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam Pasal yang terdapat dalam Undang-Undang serta mempunyai sanksi tertentu, apabila asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaknakan sebagai asas, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dimaknakan sebagai asas hukum yang digali dan berdasarkan norma yang berlaku.

## 1.8 Kewenangan Pemerintah

### 1.8.1 Asas Legalitas dan Kewenangan Pemerintah

#### 1. Asas Legalitas

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Menurut Hukum Administrasi Negara yang memiliki makna, “*Dat het bestuuraan de wet is onderworpen*” (bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang) atau “*Het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*” (asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada Undang-Undang yang berlaku).<sup>13</sup>

H. D. Stout mengemukakan bahwa *het beginsel van*

---

<sup>13</sup> Bachan Mustafa. 2010. *Sistem Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Citra Aditya Bakti. Hal 91

*wetmatigheid van bestuur* mengandung tiga aspek, yakni aspek negatif, aspek formal- positif, dan aspek materiil-positif. Aspek negatif menentukan tindak pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang.<sup>14</sup> Aspek formal-positif menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang. Aspek materiil-positif menentukan bahwa undang-undang aturan umum yang mengikat tindakan pemerintah.

Secara normatif, prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan ini memang dianut di setiap negara hukum, namun di dalam praktiknya penerapan prinsip ini berbedabeda antara satu negara dengan negara lain.

Penerapan asas legalitas, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berbeda dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut, sedangkan kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat dilamarkan

---

<sup>14</sup> Bachan Mustafa. *Op.Cit*, Hal 92

atau diperkirakan lebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan-peraturan yang berlaku, maka pada dasarnya dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan. Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas, yang berarti didasarkan undang-undang, dalam praktiknya tidak memadai apalagi di tengah masyarakat yang memiliki tingkat dinamika yang tinggi, hal ini karena hukum tertulis senantiasa mengandung kelemahan-kelemahan.

Beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:

1. Efektivitas, artinya kegiatannya harus mengenai sasaran yang telah ditetapkan;
2. Legimitasi, artinya kegiatan administrasi negara jangan sampai menimbulkan heboh oleh karena tidak dapat diterima oleh masyarakat setempat atau lingkungan yang bersangkutan;
3. Yuridikitas, adalah syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum dalam arti luas;
4. Legalitas, syarat yang menyatakan bahwa perbuatan atau keputusan administrasi negara yang tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang (tertulis) dalam arti luas; bila sesuatu dijalankan dengan keadaan darurat, maka kedaruratan itu wajib dibuktikan kemudian; jika kemudian tidak terbukti, maka perbuatan tersebut dapat digugat di pengadilan;
5. Moralitas, salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat; moral dan etik umum maupun kedinasan wajib dijunjung tinggi; perbuatan tidak senonoh, sikap kasar, kurang ajar, tidak sopan, kata-kata yang tidak pantas, dan sebagainya wajib dihindarkan;
6. Efisiensi, wajib dikejar seoptimal mungkin, kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya;
7. Teknik dan teknologi, yang setinggi-tingginya wajib dipakai

untuk mengembangkan atau mempertahankan mutu prestasi yang sebaik- baiknya.<sup>15</sup>

## 2. Kewenangan Pemerintah

Substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Mengenai wewenang itu, H.D. Stout mengatakan bahwa wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>16</sup>

Wewenang merupakan keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik. Kewenangan pemerintah dalam hal ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.<sup>17</sup>

### 1.8.2 Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan Pemerintah

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang

---

<sup>15</sup> Prajudi Atmosudirdjo. 2010. *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan*. Surabaya: Gramedia. Hal 96-97

<sup>16</sup> *Ibid*, Hal 98

<sup>17</sup> *Ibid*, Hal 99

bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/William Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.
- b. Delegasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>18</sup>

### **1.8.3 Kewenangan Pejabat Tata Usaha Negara dalam Menerbitkan Surat**

#### **Keputusan**

Surat keputusan adalah surat yang berisi suatu keputusan yang dibuat oleh pimpinan suatu organisasi atau lembaga pemerintahan, dalam hal ini pejabat tata usaha negara yang berkaitan dengan kebijakan organisasi atau lembaga tersebut. Surat Keputusan memiliki unsur :

#### **1. Konsideran**

Yaitu landasan atau dasar hukum dibuatnya keputusan tersebut. Pada bagian ini terdapat kata-kata seperti Menimbang, Mengingat, Membaca, Mendengar, atau Memperhatikan.

Adapun yang dimuat biasanya: Nama undang-undang keputusan, Peraturan, usul, dan saran yang dirinci kedalam Subtopik. Sifatnya Wajib karena tertera landasan hukum atau *Statuta* setiap Surat Keputusan.

#### **2. Desiseratum**

Bagian yang berisi tujuan untuk apa Surat Keputusan itu dibuat. Setiap Surat Keputusan punya tujuan, dan tujuan itu bisa

---

<sup>18</sup> Dr. Ridwan HR. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers. Hal 101

lebih dari satu atau lebih.

### 3. Diktum

Isi keputusan tersebut, ditandai dengan adanya kata Memutuskan dan Menetapkan.<sup>19</sup>

## 1.9 Teori Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, seperti yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Syarat- syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

Hal ini berarti bahwa kedudukan para hakim harus dijamin oleh Undang-Undang. Salah satu ciri dari Negara hukum adalah terdapat suatu kemerdekaan hakim yang bebas, tidak memihak dan tidak dipengaruhi oleh Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif. Kebebasan hakim tersebut tidak dapat diartikan bahwa hakim dapat melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap suatu perkara yang sedang ditanganinya, akan tetapi hakim tetap terikat pada peraturan hukum yang ada. Fungsi kekuasaan kehakiman diatur dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menjelaskan kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara Hukum Republik Indonesia.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*. Hal 143

Hakim berbeda dengan pejabat-pejabat yang lain, ia harus benar-benar menguasai hukum, bukan sekedar mengandalkan kejujuran dan kemauan baiknya. Wirjono Prodjodikoro berpendapat bahwa perbedaan antara pengadilan dan instansi-instansi lain ialah, bahwa pengadilan dalam melakukan tugasnya sehari-hari selalu secara positif dan aktif memperhatikan dan melaksanakan macam-macam peraturan hukum yang berlaku dalam suatu Negara.

Perihal pemeriksaan di sidang pengadilan, hakim yang memimpin jalannya persidangan harus aktif bertanya dan memberi kesempatan kepada pihak terdakwa yang diwakili oleh penasihat hukumnya untuk bertanya kepada saksi-saksi, begitu pula kepada penuntut umum, dengan demikian diharapkan kebenaran materil akan terungkap, dan hakimlah yang bertanggung jawab atas segala yang diputuskannya. Masalah kebebasan hakim perlu dihubungkan dengan masalah bagaimana hakim dapat menemukan hukum berdasarkan keyakinannya dalam menangani suatu perkara. Kebebasan hakim dalam menemukan hukum tidaklah berarti ia menciptakan hukum. Tetapi untuk menemukan hukum, hakim dapat bercermin pada yurisprudensi dan pendapat ahli hukum terkenal yang biasa disebut dengan doktrin.<sup>20</sup>

Selain itu hakim dalam mengadili harus mempertimbangkan dan menggali nilai-nilai keadilan yang ada di dalam masyarakat, dalam Pasal 10 Ayat (1)

---

<sup>20</sup> Firman A. Mulingka, 2015, *Fungsi Dan Kedudukan Hakim Dalam Sistem Peradilan Pidana Kaitannya Dengan Kemandirian Hakim*. Manado: Jurnal *Lex Administratum*, Vol. III/Nomor 6/Ags/2015. Hal 37

Undang- Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

Hal ini secara tegas tercantum dalam Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menerangkan jika hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai- nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat secara normatif.

#### **1.10 Tinjauan Umum Pengadilan Tata Usaha Negara**

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan sebuah lembaga peradilan dilingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang berkedudukan di ibu kota kabupaten atau kota. Sebagai pengadilan tingkat pertama, Pengadilan Tata Usaha Negara berfungsi untuk memeriksa, memutuskan, menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Pengadilan Tata Usaha Negara dibentuk melalui keputusan presiden dengan wilayah hukum meliputi kabupaten atau kota. Susunan Pengadilan Tata Usaha Negara meliputi pimpinan (Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara dan Wakil ketua Pengadilan Tata Usaha Negara) Hakim anggota, Panitera dan sekretaris. Berdasarkan Pasal 11 Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara diketahui bahwa susunan pengadilan Tata Usaha Negara adalah pimpinan, hakim anggota, panitera, dan sekretaris. Susunan tersebut sama halnya dengan susunan PengadilanTinggi Tata Usaha Negara. Beda dengan susunan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama, di Pengadilan Tata

Usaha Negara tidak ada juru sita.

#### 1. Pimpinan

Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara pimpinan Pengadilan Tata Usaha Negara terdiri dari seorang ketua dan wakil ketua, pada dasarnya ketentuan-ketentuan yang berlaku untuk ketua dan wakil ketua adalah sama dengan Pengadilan lain terutama Pengadilan Negeri. Begitu pula dengan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Mengenai pengangkatan dan pemberhentian jabatan ketua dan wakil ketua, baik Pengadilan Tata Usaha Negara ataupun Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berada di tangan Menteri Kehakiman berdasarkan persetujuan Mahkamah Agung.

#### 2. Hakim Anggota

Secara umum ketentuan yang berkaitan dengan hakim anggota pada Peradilan Tata Usaha Negara adalah sama dengan Hakim Pengadilan Negeri. Begitu juga halnya dengan persyaratan pengangkatan hakim tinggi dalam pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, pada pokoknya sama dengan persyaratan pengangkatan hakim tinggi yang ada di dalam lingkungan peradilan umum.

#### 3. Panitera

Pada umumnya susunan kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah sama dengan susunan kepaniteraan di dalam peradilan umum. Perihal mengenai Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ketentuan umum mengenai

panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tidak jauh berbeda dengan ketentuan umum panitera di pengadilan tinggi dalam lingkungan Peradilan Umum.

#### 4. Sekretaris

Sama halnya dengan lingkungan peradilan lain, disana ditentukan bahwa jabatan sekretaris Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dirangkap oleh panitera yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh wakil sekretaris. Mengenai ketentuan umum lainnya tidak jauh berbeda dengan peradilan umum.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah diadakan perubahan. Pertama dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *Jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, 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 susunan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, di dalam Pasal 8 dinyatakan bahwa pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari :

1. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan Pengadilan Tingkat Pertama.

2. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) merupakan Pengadilan Tingkat Banding.

Pasal 9A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *Jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menentukan bahwa di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan Undang-Undang. Penjelasan dalam Pasal 9A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *Jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan 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.<sup>21</sup> Sedangkan kekuasaan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *Jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut :

- a) Pasal 50 menentukan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama.
- b) Pasal 51 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

---

<sup>21</sup> Abdullah Gofar, 2014, *Teori Dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Malang: Tunggul Mandiri, Hal. 4.

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.
- 4) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.

Perihal memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha

Negara tersebut, komposisi Hakim adalah sebagai berikut :

1. Merupakan Majelis Hakim, jika mempergunakan Acara Pembinaan Biasa atau Acara Pemeriksaan Singkat.
2. Merupakan Hakim Tunggal, jika mempergunakan Acara Pemeriksaan Cepat.

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 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, *jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tetapi untuk mengetahui Hukum Acara Tata Usaha Negara tersebut, tidak cukup dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *Jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara saja, karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha

Negara *Jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo* Undang- Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, hanya merupakan salah satu sumber hukum formildan 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.<sup>22</sup>

Kekuasaan absolut dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdapat dalam Pasal 47 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. Adapun yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *Jo* Undang- Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara) adalah Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di Pusat maupun di Daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>22</sup> Muhammad Agung, *E-Book Makalah Hukum Tata Negara: Macam-Macam Sumber Hukum Tata Negara Berdasarkan Sumber Hukum Formil Dan Materil* . <https://Osf.io/Rj2yq/Download> Diakses Pada 17 Desember 2021.

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

1. Sengketa yang timbul di bidang Tata Usaha Negara

Penjelasan Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa istilah sengketa yang dimaksudkan dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *Jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara), 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 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara 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 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, oleh penjelasan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan sebagai kegiatan yang bersifat eksekutif.

2. 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 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara) antara:

- a. Orang atau badan hukum perdata dengan orang atau badan hukum perdata, atau
  - b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
3. 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 selaluharus ada hubungan sebab akibat. Tanpa dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, tidak mungkin sampai terjadi adanya sengketa Tata Usaha Negara.

Memperhatikan maksud dari Sengketa Tata Usaha Negara seperti tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa sengketa Tata Usaha Negara tersebut adalah sengketa yang timbul di bidang hukum publik, sehingga mempunyai beberapa konsekuensi sebagai berikut :

- a. Putusan Peradilan Tata Usaha Negara sifat atau berlakunya adalah *erga omnes*, artinya berlaku kepada siapa saja. Berbeda dengan putusan Peradilan Umum mengenai perkara perdata, hanya berlaku untuk para pihak yang berperkara saja.
- b. Dimungkinkan adanya putusan *ultra petita* pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga dimungkinkan pula adanya *reformatio in peius*.<sup>23</sup>

Bertumpu pada rumusan/definisi di atas, Muchsan mengemukakan unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk adanya suatu sengketa Tata Usaha Negara, yaitu:

- a. Harus ada perbedaan pendapat Tentang suatu hak ataupun kewajiban sebagai akibat dari penerapan hukum tertentu. Ini bahwa sengketa itu timbul karena terlebih dahulu ada penerapan hukum yang dilakukan oleh pejabat Tata Usaha Negara.
- b. Sengketa itu terletak dalam bidang Tata Usaha Negara.
- c. Subjek yang bersengketa adalah individu/badan hukum perdata atau sebagai pihak penggugat dan badan atau pejabat Tata Usaha Negara sebagai pihak

---

<sup>23</sup> Abdullah Gofar, *Op.Cit*, hal. 13.

tergugat semua berhak tampil sebagai penggugat dalam mempertahankan hak-haknya.

- d. Sengketa tersebut timbul karena berlakunya keputusan Tata Usaha Negara. Ini berarti bahwa keputusan Tata Usaha Negara merupakan *causa prima* bagi timbulnya sengketa Tata Usaha Negara.<sup>24</sup>

Sedangkan B. Lopa, dan A. Hamzah, berpendapat bahwa unsur sengketa Tata Usaha Negara adalah :

- a. Subjeknya atau pihak yang bersengketa orang atau badan hukum privat di satu pihak dan badan atau pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak.
- b. Objek sengketa ialah keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.<sup>25</sup>

Maka dengan demikian jelaslah bahwa dalam proses singkatan Tata Usaha Negara terdapat dua subjek sengketa para pihak yang bersengketa yaitu lazim disebut sebagai pihak penggugat dan pihak tergugat.

#### **1.10.1 Subyek Pengadilan Tata Usaha Negara**

Subyek yang bersengketa adalah orang atau badan hukum privat di satu pihak dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dilain pihak. Adapun orang atau badan hukum privat merupakan penggugat, sedangkan badan atau pejabat tata usaha negara merupakan tergugat. Terkait penggugat terdapat dalam Pasal 53 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingan

---

<sup>24</sup> Nur Asyiah, S.H., M.H, 2015. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Yogyakarta: Deepublish. Hal 38

<sup>25</sup> Samosir Tetty. *Efektifikasi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara*. ADIL: Jurnal Hukum Vol. 6 Nomor2 hal 191.

dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar keputusan yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi maupun rehabilitasi.

Mengenai pengertian orang (*natuurlijk person*) sendiri tidak menimbulkan banyak komplikasi, walaupun masih dapat dipertanyakan apakah orang yang belum dewasa atau di bawah pengampuan atau dalam keadaan pailit dapat maju sendiri di muka pengadilan, karena dalam Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mengaturnya, maka apa yang berlaku di dalam Hukum Acara Perdata dapat diterapkan di sini, dengan demikian tidak semua orang dapat maju sendiri untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Siapapun yang dianggap tidak mampu (*onbekwaam*) untuk maju ke pengadilan harus diwakili oleh wakil yang sah. Mengenai orang (*legal person*) yaitu badan hukum perdata yang dapat berkududukan sebagai pihak penggugat dalam lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah badan hukum atau perkumpulan atau organisasi atau korporasi yang didirikan menurut ketentuan hukum perdata yang merupakan badan hukum murni.

Tiap Subyek hukum hendaknya memiliki kedudukan hukum (*legal standing*). *Legal standing* adalah keadaan di mana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau

sengketa atau perkara di depan Majelis Hakim. Pemohon yang tidak memiliki kedudukan hukum akan menerima putusan yang menyatakan permohonannya tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*), sehingga *legal standing* dalam mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara harus memenuhi beberapa syarat. Pertama, orang atau badan hukum perdata harus memiliki legalitas hukum (Ahli Waris, Akta Notaris dll). Kedua, orang atau badan hukum perdata tersebut harus memiliki hubungan hukum dengan obyek yang digugat. Ketiga, orang atau badan hukum perdata tersebut harus mengalami atau mampu menunjukkan kerugian yang dialami secara nyata akibat terbitnya obyek sengketa yang digugat. Kepentingan yang dimaksud adalah kepentingan yang sifatnya materiil (nyata), bukan immateriil dan yang benar-benar sudah terjadi.<sup>26</sup>

### **1.10.2 Obyek Pengadilan Tata Usaha Negara**

Obyek sengketa Pengadilan Tata Usaha Negara adalah keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha dinyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh

---

<sup>26</sup> Ali Abdullah. 2017. *Buku Teori Dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*. Jakarta: Prenada Media Group. Hal 29.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisikan tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

### **1.11 Jenis Penelitian**

Menurut jenis, sifat dan tujuannya penelitian hukum itu dibedakan menjadi dua penelitian yaitu yang pertama penelitian hukum Normatif dan penelitian hukum Empiris, dalam penelitian yang digunakan oleh penulis ini merupakan penelitian yang bersifat normatif atau yuridis normatif. yang pada dasarnya menggunakan pendekatan hukum normatif Penelitian normatif terapan mengenai implementasi ketentuan hukum normatif (undang-undang) dalam aksinya pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat .

### **1.12 Sumber Data dan Bahan Hukum**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

Data sekunder, yang diperoleh dari studi pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

#### **a. Bahan hukum primer**

Merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara;

3. Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa buku-buku dan penelusuran dari internet seperti jurnal atau makalah, tesis, disertasi.

c. Bahan Hukum Tersier.

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah dan sebagainya.

### **1.13 Metode Pengumpulan Data**

1. Studi Pustaka/ Dokumen

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun yang sosiologis). Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi dan hasil penelitian. Studi kepustakaan bagi penelitian hukum empiris, merupakan metode pengumpulan data yang dipergunakan bersama-sama seperti wawancara, pengamatan (observasi) dan kuesioner.

2. Wawancara

Terhadap data lapangan (primer) dikumpulkan dengan teknik wawancara tidak terarah (*non-directive interview*) atau tidak terstruktur (*free flowing interview*) yaitu dengan mengadakan komunikasi langsung kepada informan dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) guna mencari informasi yang akurat dari informan yang terkait secara langsung.

Wawancara dimaksud melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan narasumber atau informan untuk mendapatkan informasi. Adapun dalam prakteknya penulis melakukan wawancara langsung dengan pihak yang terkait dengan pembahasan tersebut.

#### **1.14 Metode Analisis Data**

Merupakan tahap dalam suatu penelitian. Karena dengan analisis data ini, data yang diperoleh akan diolah untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan yang ada. Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.

#### **1.15 Lokasi Penelitian**

Penulis melakukan penelitian di berbagai perpustakaan, baik perpustakaan fakultas atau Perpustakaan Universitas Pembangunan “Veteran” Jawa Timur,

maupun di perpustakaan-perpustakaan lainya diluar kampus seperti perpustakaan umum daerah Kota Surabaya, dan perpustakaan di universitas lainnya.

### **1.16 Waktu Penelitian**

Waktu penelitian ini mulai dilaksanakan pada bulan Maret tahun 2021 hingga bulan Desember tahun 2021, yang meliputi tahap persiapan penelitian yakni mulai dari pengajuan judul pra proposal, persetujuan judul oleh dosen pembimbing, pencarian teori, bimbingan penelitian, pengerjaan proposal penelitian hingga pendaftaran ujian proposal.

Setelah proposal diujikan maka pada tahapan selanjutnya adalah penulisan penelitian skripsi, bimbingan dengan dosen pembimbing, perbaikan skripsi, pendaftaran ujian skripsi, perbaikan revisi dan pengumpulan skripsi.

### **1.17 Sistematika Penulisan**

Skripsi ini dimulai dari pendahuluan sampai dengan penutup, agar dapat diperoleh hasil yang tepat dan tearah. Penelitian ini ditulis secara sistematis menjadi tiga bab. Setiap bab memiliki keterkaitan antar satu dengan yang lainnya. Yang dituangkan dalam penelitian yang berjudul **Analisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor197/G/2018/PTUN.SBY Tentang Pengelolaan Situs Budaya Asta Wirokromo Blingi Sumenep**. Untuk itu perlu ditulis kerangka penulisan yang dituangkan dalam sistematika penulisan.

Bab *pertama* merupakan pendahuluan. Pendahuluan yang berisi uraian mengenai topik yang dibahas dalam penelitian ini. Dalam bab pertama dibagi

menjadi beberapa sub bab yaitu latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka dan metodologi penelitian

Bab *kedua* membahas tentang dasar pertimbangan hakim dalam membatalkan Surat Keputusan Nomor 188/570/KEP/435.012/2018 tentang Pemanfaatan dan Pengelolaan Situs Asta Sunan Wirokromo Blingi kepada Yayasan Sunan Wirokromo Gendang Timur dan Analisis Putusan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bab *ketiga* membahas tentang akibat hukum pengelolaan Situs Budaya Asta Wirokromo Blingi Sumenep pasca putusan Nomor 197/G/2018/PTUN.SBY yang terbagi dalam dua sub-bab. Sub-bab pertama membahas akibat hukum penerapan Surat Keputusan Nomor 188/570/KEP/435.012/2018 yang dikeluarkan Bupati Sumenep bagi pihak penggugat, dan sub-bab kedua membahas tentang akibat hukum putusan Nomor 197/G/2018/PTUN.SBY bagi pihak tergugat.

Bab *keempat* merupakan bab penutup terdiri atas kesimpulan dan saran atas pokok dari pembahasan. Pada bab terakhir dari penulisan ini akan diuraikan mengenai kesimpulan bab-bab yang sebelumnya, dan kemudian diberikan saran yang tepat, yang sesuai dengan pembahasan yang ada, yang dapat memberikan manfaat terhadap pembahasan tersebut.