

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu salah satunya adalah ditiadakannya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional. GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Ketetapan MPR RI ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), yang selanjutnya Pemerintah bersama DPR RI menyusun APBN

Konsekuensi yuridis ditiadakannya GBHN berakibat pada tidak ada pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan nasional pada masa yang akan datang. Untuk itu, seluruh komponen bangsa sepakat menetapkan sistem perencanaan pembangunan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) yang di dalamnya diatur perencanaan jangka panjang (20 tahun), jangka menengah (5 tahun), dan pembangunan tahunan, untuk mewujudkan

masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup>

Pembangunan Nasional sebagaimana disebutkan dalam Ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Tujuan dari bernegara sebagaimana diatur dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pembangunan Hukum Nasional adalah salah satu subsistem dari Pembangunan Nasional, dengan sasaran agar terwujudnya satu Sistem Hukum Nasional. Strategi Pembangunan Hukum Nasional secara yuridis mengacu pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Dalam BAB II huruf G Lampiran Undang-Undang tersebut dijabarkan bahwa upaya pewujudan Sistem Hukum Nasional dalam era reformasi terus dilanjutkan dengan meliputi:

1. Pembangunan substansi hukum;
2. Penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif; dan

---

<sup>1</sup> Model perencanaan pembangunan saat ini didasarkan pada UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2004 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2000-2005.

3. Peningkatan keterlibatan seluruh komponen masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum tinggi untuk mendukung Pembangunan Sistem Hukum Nasional yang dicita-citakan.

Pembangunan substansi hukum, di dalam lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2005, Bagian III Bab 14 tentang Penciptaan Tata Pemerintahan yang bersih dan berwibawa, meliputi:

1. Proses penyusunan dan penetapan berbagai Peraturan Perundang-undangan;
2. Pemberdayaan berbagai putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap untuk menjadi sumber hukum.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP) Tahun 2005-2025 menghendaki adanya pembaruan hukum, terutama dalam bentuk pembaruan materi hukum. Pembaruan hukum menurut Satjipto Rahardjo adalah suatu istilah untuk menggambarkan bagaimana menyusun suatu tata hukum yang dapat menyesuaikan diri pada perubahan yang terjadi pada masyarakat.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Menurut Satjipto Rahardjo ada yang menggunakan istilah-istilah pembangunan hukum, perubahan hukum, pembinaan hukum, atau modernisasi hukum. Terakhir banyak pula yang menggunakan istilah reformasi hukum yang merupakan terjemahan dari *legalreform*. Walau bermacam-macam istilah yang digunakan, Satjipto sepakat dengan Sudargo Gautama untuk menggunakan istilah pembaruan hukum. Satjipto Rahardjo, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hal. 15

Soetandyo Wignjosoebroto membedakan pembaruan hukum dalam arti *legal reform* dengan pembaruan hukum dalam arti *law reform* sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. Pembaruan hukum dalam arti *legal reform*, secara harfiah harus diartikan sebagai pembaruan dalam sistem perundang-undangan belaka. Kata *legal* itu berasal dari kata yang berarti “undang-undang” alias “materi hukum yang secara khusus telah dibentuk menjadi aturan-aturan yang telah dipastikan/dipositifkan sebagai aturan hukum yang berlaku secara formal”. *Legal* lazim juga disebut *ius constitutum* atau hukum positif karena bentuk rumusnya yang telah jelas dan pasti. Dalam konsepnya seperti ini, pembaruan hukum akan berlangsung sebagai aktifitas legislatif yang umumnya hanya sempat melibatkan pemikiran-pemikiran kaum politisi dan/atau sejauh-jauhnya juga pemikiran para elit professional yang memiliki akses lobi.
2. Pembaruan hukum dalam arti *law reform*, diartikan sebagai pembaruan melalui proses yudisial. Hukum disini diartikan sebagai sebagai *law* (untuk menggantikan istilah latin *ius*) dan bukan diartikan sempit sebagai undang-undang (alias *ius constitutum*), yang dapat difungsikan sebagai apa yang dalam kepustakaan teori hukum disebut *tool of social engineering* yang

---

<sup>3</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Pembaruan Hukum Masyarakat Indonesia Baru*, Forum Keadilan No. 08 (18 Juni 2006), hal. 46-47, lihat juga Soetandyo Wignjosoebroto dalam Donny Donardono, *Wacana Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ford Foundation & HuMa, 2007, hal. 94.

diefektifkan lewat proses-proses yudisial (seperti yang dimaksudkan oleh Roscoe Pound).

Mengacu pada pendapat Soetandyo Wignjosoebroto, maka pembaruan hukum dalam RPJP Nasional 2005-2025 termasuk kategori Pembaruan hukum dalam arti pembaruan dalam sistem perundang-undangan (*legal reform*). Pembaruan substansi hukum dalam konteks ini, khususnya hukum tertulis, dilakukan melalui mekanisme pembentukan hukum nasional sebagaimana yang ditetapkan oleh Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Proses pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan diwujudkan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan keyakinan umum undang-undang (hukum tertulis) tidak pernah lengkap, jelas dan tuntas mengatur kehidupan masyarakat,<sup>4</sup> sehingga selalu tertinggal di belakang perkembangan masyarakat. Untuk mengikuti perkembangan itu, maka undang-undang tersebut perlu untuk selalu dikembangkan agar tetap aktual dan sesuai dengan jaman (*up to date*). Pelaksanaan dan perkembangan peraturan perundang-undangan terjadi melalui peradilan dengan putusan hakim (yurisprudensi). Dengan kata lain,

---

<sup>4</sup> J.L.J Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1993, hal. 112

yurisprudensi itu dimaksudkan sebagai pengembangan hukum itu sendiri dalam memenuhi kebutuhan hukum pencari keadilan. Konkritnya, melalui yurisprudensi tugas hakim menjadi faktor pengisi kekosongan hukum manakala undang-undang tidak mengatur atau telah ketinggalan jaman.<sup>5</sup>

Jika dikaitkan dengan pendapat Soetandyo Wignjosoebroto, maka pembaruan hukum melalui putusan hakim termasuk dalam kategori pembaruan hukum dalam arti *law reform*. Pembaruan substansi hukum dalam konteks ini, khususnya hukum tidak tertulis, dilakukan melalui mekanisme penemuan hukum sebagaimana yang ditetapkan oleh ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, yang memberikan kewenangan kepada hakim dan hakim konstitusi untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat terhadap permasalahan atau persoalan yang belum diatur, dalam arti belum ada pengaturannya dalam hukum tertulis atau dalam hal ditemui perumusan peraturan yang kurang jelas dalam hukum tertulis.<sup>6</sup>

Secara teoritis yurisprudensi merupakan sumber hukum disamping sumber hukum lainnya, seperti undang-undang, kebiasaan, perjanjian internasional (traktat) dan doktrin ilmu hukum. Sebagai sumber hukum,

---

<sup>5</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Penulisan Karya Ilmiah Tentang Peranan Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, 1997, hal. 24

<sup>6</sup> Hasan Wargakusumah, *Peningkatan Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum*, dalam *Penyajian Hasil Penelitian Tentang Peranan Hukum Kebiasaan Dalam Hukum Nasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1992, hal. 64.

yurisprudensi mempunyai arti dan kedudukan yang penting, karena dapat dijadikan sumber atau acuan dalam:<sup>7</sup>

1. Pembentukan peraturan perundang-undangan;
2. Sebagai dasar untuk mengambil putusan terhadap masalah yang sama oleh hakim lainnya terhadap hal-hal yang belum diatur atau belum jelas hukumnya;
3. Sebagai dasar pengembangan ilmu hukum melalui putusan-putusan peradilan.

Ditinjau dari arti dan kedudukannya di atas, akan terlihat betapa besar peranan dan sumbangan yurisprudensi dalam pembangunan hukum nasional. Oleh karena itu, untuk mendukung Pembangunan Sistem Hukum Nasional yang dicita-citakan dan untuk (1) melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, (2) mengisi kekosongan hukum, (3) memberikan kepastian hukum; dan (4) mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum,<sup>8</sup> hakim mempunyai kewajiban untuk membentuk yurisprudensi terhadap masalah-masalah yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan atau telah diatur dalam peraturan perundang-undangan namun tidak lengkap atau tidak jelas, atau ketentuan

---

<sup>7</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, *Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum*, Jakarta: 1997/1998, hal. 1.

<sup>8</sup> Pasal 22 ayat 2 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

peraturan perundang-undangan tersebut memberikan suatu pilihan, dan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.<sup>9</sup>

Uraian di atas menunjukkan bahwa selain penyusunan kodifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum tertentu, Pembangunan Hukum Nasional dapat juga dilakukan melalui pemberdayaan berbagai putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap seperti misalnya yurisprudensi menjadi sumber hukum. Pemberdayaan berasal dari kata “daya” yang mendapat awalan ber- yang menjadi kata “berdaya” yang memiliki arti berkekuatan; berkemampuan; bertenaga; mempunyai akal (cara muslihat, dsb) untuk mengatasi sesuatu.<sup>10</sup> Dengan demikian, dalam konteks Pembangunan Hukum Nasional yang dimaksud dengan pemberdayaan putusan pengadilan adalah membuat putusan pengadilan menjadi berdaya atau mempunyai daya atau mempunyai kekuatan.

Menurut Satjipto Rahardjo, prospek pengadilan untuk menciptakan pembaruan hukum dapat dilihat pada beberapa aspek yang berhubungan dengan bekerjanya badan pengadilan. *Pertama*, bahwa suatu pembaruan adalah suatu proses yang terwujud dalam bentuk permintaan, desakan, dan kebutuhan yang datang dari masyarakat dan minta untuk diselesaikan oleh pengadilan. *Kedua*, bahwa segala sesuatu yang berhubungan dengan bekerjanya pengadilan, yaitu prosedur kerjanya, para hakimnya serta ideologi yang menjadi kerangka acuan berpikir mereka. Begitu juga pendidikan yang dialami oleh hakim, serta pergaulannya dengan pikiran-pikiran yang

---

<sup>9</sup> Pasal 23 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>10</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa, 2008, hal. 326

berkembang, menyebabkan bahwa mereka bisa berada jauh di depan masyarakat yang harus dilayaninya.<sup>11</sup>

Salah satu agenda pembangunan nasional adalah menciptakan tata pemerintahan yang bersih, dan berwibawa. Agenda tersebut merupakan upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, antara lain: keterbukaan, akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi, menjunjung tinggi supremasi hukum, dan membuka partisipasi masyarakat yang dapat menjamin kelancaran, keserasian dan keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.<sup>12</sup>

Permasalahan dalam mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik sebagaimana disebutkan dalam Perpres Nomor 7 Tahun 2005 Bagian III Bab 14 tentang Penciptaan Tata Pemerintahan yang bersih dan berwibawa adalah Reformasi Birokrasi yang belum berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Hal tersebut terkait dengan tingginya kompleksitas permasalahan dalam mencari solusi perbaikan. Demikian pula, masih tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang, banyaknya praktik Korupsi Kolusi dan Nepotisme, dan masih lemahnya pengawasan terhadap kinerja aparatur negara merupakan cerminan dari kondisi kinerja birokrasi yang masih jauh dari harapan.<sup>13</sup>

Banyaknya permasalahan birokrasi tersebut di atas, belum sepenuhnya teratasi baik dari sisi internal maupun eksternal. Dari sisi

---

<sup>11</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung: Alumni, 1979, hal. 188.

<sup>12</sup> Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009 (Perpres No. 7 Tahun 2005) Bagian III Bab 14 Tentang Penciptaan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa.

<sup>13</sup> *Ibid.*

internal, berbagai faktor seperti demokrasi, desentralisasi dan internal birokrasi itu sendiri, masih berdampak pada tingkat kompleksitas permasalahan dan dalam upaya mencari solusi ke depan. Sedangkan dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi juga akan kuat berpengaruh terhadap pencarian alternatif-alternatif kebijakan dalam bidang aparatur negara.<sup>14</sup>

Dalam upaya untuk mencapai sasaran pembangunan penyelenggaraan negara dalam mewujudkan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa, pada tanggal 17 Oktober 2014, Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat memutuskan untuk menetapkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya akan disebut dengan UUAP), yang berfungsi sebagai: (i) memperbaiki kualitas penyelenggaraan administrasi pemerintahan, (ii) menjadi dasar peningkatan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan (iii) sebagai upaya untuk mengurangi Kolusi, Korupsi dan Nepotisme.

UUAP mengaktualisasikan secara khusus norma konstitusi hubungan antara negara dan warga masyarakat. Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini merupakan instrumen penting dari negara hukum yang demokratis, dimana Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya yang meliputi lembaga-lembaga di luar eksekutif, yudikatif, dan legislatif yang menyelenggarakan fungsi

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

pemerintahan yang memungkinkan untuk diuji melalui Pengadilan. Hal inilah yang merupakan nilai-nilai ideal dari sebuah negara hukum. Penyelenggaraan kekuasaan negara harus berpihak kepada warganya dan bukan sebaliknya.<sup>15</sup>

Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya akan disebut dengan PTUN) merupakan salah satu lembaga peradilan di Indonesia yang dibentuk berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan UU Peratun tersebut, PTUN diberi tugas dan kewenangan untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa 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>16</sup>

Sepanjang praktik penyelenggaraan kekuasaan kehakiman oleh PTUN di Indonesia, ditemukan beberapa kekurangan dalam UU No. 5 Tahun 1986, baik itu kelemahan dalam hukum formil maupun hukum materiilnya. Hal demikian kemudian mendorong lahirnya perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 sebanyak dua kali, yaitu UU No. 9 Tahun 2004 dan diubah kembali dengan UU No. 51 Tahun 2009. Kerangka konseptual dalam ketiga UU Peratun tersebut memuat aturan-aturan umum meliputi:

1. Hukum administrasi formal (prosedur hukum acara) di PTUN yang diatur dalam ketentuan Pasal 53 s/d Pasal 119;

---

<sup>15</sup> Penjelasan Umum UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>16</sup> Yos Johan Utama, *Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hal 3.

2. Pasal-pasal yang mengatur tentang kompetensi (kewenangan yurisdiksi) dan struktur organisasi badan Peradilan TUN; dan
3. Pasal-pasal yang hanya memuat sedikit hukum materiil Hukum Administrasi Negara (selanjutnya disebut sebagai HAN).

Ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dalam UUAP, selain berfungsi sebagai pengaturan secara umum mengenai aktivitas dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang selama ini belum diatur secara tegas dalam suatu peraturan perundang-undangan yang khusus mengenai hal tersebut, UUAP juga merupakan hukum materiil dari Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, dengan disahkannya UUAP tersebut, maka HAN di Indonesia menjadi lengkap, baik HAN materiil maupun HAN formil. Secara umum dapat dikatakan bahwa UUAP merupakan UU payung (*umbrella act*) bagi sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Hal di atas sejalan dengan Laporan Akhir Hasil Perencanaan pembangunan hukum yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI khususnya Kelompok Kerja Bidang Hukum Administrasi Negara, yang menyebutkan bahwa dalam melakukan reformasi birokrasi adalah dengan mulai ditumbuhkan dan dikembangkannya pemikiran-pemikiran tentang perlunya merekonseptualisasikan dan mereposisi, serta merevitalisasi kedudukan HAN dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya penyelenggaraan

pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan negara yang baik, adalah pemerintahan yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik, dan penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada hukum merupakan salah satu alternatif yang baik dalam penyelenggaraan negara. HAN merupakan instrumen untuk terselenggaranya pemerintahan yang baik. HAN merupakan konkretisasi hubungan antara pemerintah dengan masyarakat.<sup>17</sup>

Sejak beroperasinya pada tanggal 14 Januari Tahun 1991 melalui Keputusan Presiden RI No. 52 Tahun 1990 Tentang Pembentukan Pengadilan TUN di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang, dan Peraturan Pemerintah RI No. 7 Tahun 1991 Tentang Penerapan UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, PTUN sudah menangani banyak kasus yang telah menghasilkan putusan-putusan hakim yang dikualifikasi sebagai yurisprudensi, karena telah mengisi kekosongan HAN yang tidak diatur oleh undang-undang, baik menyangkut segi substansial maupun segi formal/prosedural dalam proses peradilannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, paling tidak ada beberapa alasan yang menjadikan penelitian ini perlu untuk dilaksanakan:

*Pertama*, HAN merupakan hukum yang bersifat dinamis, baik dalam pengertian normatif atau dalam pengertian aktivitas. Pada masa kini HAN telah mengalami berbagai perkembangan, baik secara teoretis maupun secara praktis. Perkembangan tersebut didasarkan pada berbagai perkembangan yang terjadi di berbagai sektor yang ada, seperti sektor perekonomian, sektor

---

<sup>17</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum Dan HAM RI, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (PPHN) Bidang Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: 2008, hal. 2

politik, sektor perdagangan, sektor pemerintahan, dan lain sebagainya. Dinamika dari berbagai sektor tersebut berpengaruh terhadap makna dan ruang lingkup dari materi HAN, sehingga terlihat bahwa HAN tidak lagi hanya menjadi hukum yang mengatur pemerintahan semata, namun HAN pada kenyataannya sudah juga mengatur berbagai hal-hal di luar ruang lingkup tradisionalnya selama ini.<sup>18</sup> Dinamika dari HAN merupakan cerminan dari tumbuh dan berkembangnya berbagai hal yang terjadi di kalangan masyarakat, bisnis maupun pemerintah yang ada di suatu negara. Dinamika tersebut dapat terjadi melalui penerapan peraturan hukum, putusan-putusan hakim, dan berbagai kebiasaan yang terjadi di suatu negara.<sup>19</sup> Dalam kaitan ini, dinamika HAN terwujud melalui antara lain putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap berupa yurisprudensi.

*Kedua*, apabila dilihat dari sudut Hukum Administrasi Negara (HAN), maka kedudukan dan fungsi yurisprudensi ini semakin tampak arti pentingnya bagi pengembangan HAN itu sendiri, seperti yang akan kita lihat secara garis besar pada prakteknya di beberapa negara yang bersistem hukum *Civil Law* (Eropa Kontinental) dan perbandingan dengan negara bersistem hukum *Common Law* (Anglo Saxon). Sebagai negara yang bersistem hukum *Civil Law*, maka Perancis merupakan contoh menonjol dimana justru pada hakekatnya yurisprudensilah yang membentuk dan sekaligus mengembangkan *Droit Administratif* (HAN) sehingga mencapai

---

<sup>18</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (PPHN) Bidang Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, 2006, hal. 13

<sup>19</sup> Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara, Centre For Law And Good Governance Studies (CLGS)*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. xi

eksistensinya sekarang.<sup>20</sup> Sedangkan dalam lingkungan negara-negara yang menerapkan sistem hukum *Common Law*, misalnya di Inggris dan beberapa negara lainnya, peranan putusan-putusan hakim (*judge made law*) sebagai sumber hukum yang ikut membentuk *Administrative Law* pada waktu sekarang juga sangat menentukan, justru disebabkan karena dalam sistem hukum tersebut tidak dikenal adanya kodifikasi.<sup>21</sup>

*Ketiga*, eksistensi yurisprudensi dalam hubungannya dengan HAN di Indonesia, mencakup baik (1) yurisprudensi PTUN maupun (2) yurisprudensi peradilan umum (perdata), sepanjang menyangkut gugatan dalam perkara tentang Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah (penguasa) atas dasar pasal 1365 Kitab undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata), sebab pada hakekatnya kedua macam yurisprudensi itulah yang dalam perkembangannya akan mewarnai atau memberi corak dalam pertumbuhan HAN di Indonesia di masa mendatang.<sup>22</sup>

Berdasarkan latar belakang itulah, fokus penelitian dalam rangka penyusunan disertasi ini adalah: “Pembangunan Hukum Administrasi Negara Melalui Pemberdayaan Yurisprudensi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara”.

---

<sup>20</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Yurisprudensi Dalam Hukum Administrasi Negara*, Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Ilmu Hukum Administrasi Negara, Pada Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor, Tanggal 24 September 1994, hal. 1

<sup>21</sup> *Ibid*, hal. 3

<sup>22</sup> *Ibid*, hal. 6

## **B. Fokus Studi Dan Permasalahan**

Fokus studi penulisan disertasi ini dengan demikian adalah Pembangunan Hukum Administrasi Negara Melalui Pemberdayaan Yurisprudensi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Pemilihan fokus studi ini didasarkan pada pemikiran bahwa, PTUN telah menghasilkan putusan-putusan hakim yang dikategorikan sebagai yurisprudensi, dan telah mengisi kekosongan Hukum Administrasi Negara yang tidak diatur oleh undang-undang, baik menyangkut segi substansial maupun segi formal/prosedural dalam proses peradilannya.

Berangkat dari identifikasi permasalahan tersebut, maka permasalahan yang diangkat dalam studi ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah (berlangsungnya) proses peningkatan putusan (hakim) Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi Yurisprudensi?
2. Bagaimanakah proses pemberdayaan Yurisprudensi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sehingga (dapat) menyumbang kepada Pembangunan Hukum Administrasi Negara?

## **C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

### **a. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk menjelaskan secara mendalam proses peningkatan putusan (hakim) Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi Yurisprudensi.

- b. Untuk menjelaskan sumbangan Pemberdayaan Yurisprudensi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara kepada Pembangunan Hukum Administrasi Negara.

## **b. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoretis**

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya kajian-kajian Hukum Administrasi Negara, utamanya menyangkut Yurisprudensi PTUN.
- 2) Di samping itu, penelitian ini diharapkan dapat menambah kepustakaan Hukum Administrasi di Indonesia.

### **2. Manfaat Praktis**

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat memiliki manfaat bagi para hakim PTUN dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman serta petunjuk bagi Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara dalam bertindak dan pengambilan kebijakan.

## **D. Proses Penelitian**

Agar tidak salah dalam menetapkan langkah-langkah dalam mencapai tujuan penelitian, maka proses penelitian diawali dengan menetapkan paradigma. Penetapan paradigma membawa implikasi terhadap metodologi

penelitian, oleh karena itu paradigma merupakan pedoman bagi peneliti dalam pengumpulan data dan analisis datanya.

**a. Titik Pandang/ *Stand Point***

Pembentukan hukum positif merupakan kegiatan legislasi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga yang secara formal berwenang untuk itu sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini dilakukan dengan membentuk berbagai perangkat Peraturan Perundang-undangan atau merubah yang sudah ada. Setiap ketentuan Peraturan Perundang-undangan itu dimaksudkan untuk mengatur perilaku warga masyarakat, dengan menetapkan apa yang seharusnya dilakukan atau tidak dilakukan. Namun kehidupan warga masyarakat ternyata sangat dinamis dan majemuk, sehingga semua kemungkinan yang akan terjadi tidak dapat sepenuhnya dirumuskan dalam peraturan hukum secara rinci dan konkrit. Selain itu pembentuk Undang-Undang tidak mungkin merumuskan peraturan hukum ke dalam peraturan konkrit individual secara eksplisit. Oleh karena itu Peraturan Peundang-undangan dikonstruksikan dalam bentuk perilaku bersifat umum dan abstrak. Sering terjadi persoalan dalam masyarakat yang belum ada peraturan yang mengaturnya, terjadi kekosongan hukum.

Pasal 10 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menentukan: *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.* Karena itu kemudian Pasal 5 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menentukan bahwa *Hakim dan Hakim Konstitusi wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.*

Putusan hakim yang berasal dari suatu proses penemuan hukum ketika mengadili suatu perkara, yang pertimbangan hukumnya bernilai (ilmiah) tinggi, memiliki rasionalitas hukum yang mendalam, mencerminkan kepribadian hakim yang independen, kuat dan cerdas, dan memberi kontribusi bagi perkembangan hukum dan ilmu hukum,<sup>23</sup> dan menjadi dasar putusan hukum bagi hakim lainnya di kemudian hari untuk mengadili perkara yang memiliki unsur-unsur yang sama, disebut sebagai yurisprudensi.

Kedudukan yurisprudensi dalam sistem hukum Indonesia merupakan sumber hukum formal, selain peraturan perundang-undangan, doktrin, traktat, kontrak (perdata), dan kebiasaan.

## **b. Paradigma Penelitian**

Paradigma adalah suatu kerangka (pemikiran) yang meliputi beragam *belief* dan standar. Kerangka ini menetapkan ruang lingkup dari segala hal yang dianggap sah dalam suatu bidang ilmu, disiplin atau cabang ilmu pengetahuan dimana paradigma tersebut diaplikasikan. Apa yang terkandung dalam paradigma, mendefinisikan suatu pola aktivitas ilmiah yang mapan dan mantap

---

<sup>23</sup> Amzulian Rifa'I et.all, *Wajah Hakim Dalam Putusan: Studi Atas Putusan Hakim Berdimensi Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: PUSHAM UII, 2010, hal. 9

bagi komunitas ilmuan yang bersangkutan.<sup>24</sup> Oleh karena itu, Paradigma dalam studi ini dapat dipahami sebagai seperangkat keyakinan yang memandu peneliti dalam permasalahan penelitian, baik ontologi, epistemologi maupun metodologi. Pemahaman sederhana ini beranjak dari pengertian paradigma sebagai pandangan dunia, yang mempengaruhi jalan pikiran dan perilaku ilmuwan dalam berolah ilmu.<sup>25</sup>

Paradigma memiliki peran utama dalam perkembangan ilmu pengetahuan, baik dari sisi yang diteliti maupun peneliti. Paradigma memandu peneliti dengan aturan-aturan yang bersifat abstrak dan model-model yang telah dipahami dan diterima oleh komunitas ilmiah. Kejelasan penggunaan paradigma tertentu dipandang sangat penting dalam masyarakat ilmiah sebagaimana seorang peneliti sejarah yang harus menemukan paradigma masyarakat yang diteliti untuk dapat memahami setiap gejala sosial yang ada pada masyarakat tersebut.<sup>26</sup>

Penelitian sosial, telah berkembang berbagai paradigma yang digunakan untuk memahami perilaku sosial. Perkembangan paradigma dalam ilmu sosial berbeda dengan paradigma dalam ilmu alam. Para ilmuwan alam (*natural scientist*) pada umumnya meyakini bahwa penggantian suatu paradigma dengan paradigma yang baru menunjukkan penggantian paradigma yang keliru dengan paradigma yang diyakini benar. Hal ini sangat berbeda dengan paradigma

---

<sup>24</sup> Erlin Indarti, *Diskresi Dan Paradigma: Sebuah Telaah Filsafat Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam bidang Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum UNDIP, 4 November 2010, hal. 15

<sup>25</sup> Liek Wilardjo, *Realita dan Desiderata*, Yogyakarta: Duta Wacana University Press, 1987, hal. 138

<sup>26</sup> Thomas Khun, *The Structures of Scientific Revolution*, second edition, Enlarged, Chicago: The International Encyclopedia of United Science, 1970, pl. 43-51

dalam ilmu sosial. Meskipun suatu paradigma sudah tidak banyak digunakan, tetapi tidak pernah hilang sama sekali dan masih dapat digunakan lagi karena tidak berpangkal pada persoalan salah dan benar, tetapi pada perspektif yang sesuai.<sup>27</sup>

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah *pos positivisme*. Menurut Erlyn Indarti, aliran filsafat hukum *legal realism* atau *legal behaviorialism* melihat hukum sebagai *law as it is made by the judge in the court of law*. Dengan kata lain, hukum dimengerti sebagai *judge made law*. Aliran filsafat hukum *legal realism* atau *legal behaviorialism* memaknai hukum sebagai *ius constitutum* pula, yaitu hukum yang ada dan berlaku. Secara umum hukum dicirikan dengan keputusan yang diciptakan hakim *in concreto* dalam proses peradilan. Dasar dari aliran-aliran yang bergerak pada ranah behavioral ini adalah norma positif yudisial. Bisa dikatakan dengan demikian hukum merupakan hasil cipta penuh pertimbangan (*judgement*) dari hakim pengadil. Yang sangat menarik adalah ciri hukum seperti ini sungguh sebangun dengan pemahaman apa yang disebut sebagai diskresi.<sup>28</sup>

Ontologi dalam aliran ini adalah realisme kritis. Hukum menurut kelompok aliran ini merupakan realitas eksternal yang bersifat objektif dan *real*, serta yang hanya dapat dipahami secara tidak sempurna. Epistemologi aliran-aliran ini sebenarnya merupakan modifikasi- sehingga masih belum terlalu jauh beringsut - dari epistemologi positivisme yang dualis dan objektivis. Namun dalam kasus kelompok aliran ini, objektifitas - utamanya

---

<sup>27</sup> Earl Babbie, *The Practice of Sosial Research*, Eight Edition, Belmont, Wadworth Publishing Company, 1998, p. 42-43

<sup>28</sup> Erlyn Indarti, *Op., Cit*, hal. 23-24

eksternal objektivitas - menjadi kriteria penentu sebuah hukum, sedangkan dualisme antara hukum dan manusia semakin surut perannya. Selanjutnya metodologi aliran-aliran ini secara umum masih mengadopsi metodologi eksperimental dan manipulatif terhadap hukum yang ada, namun sudah mengalami modifikasi. Sehubungan dengan hal ini, uji empiris terhadap hukum diselenggarakan melalui falsifikasi dengan cara *critical multiplism* atau modifikasi triangulasi. Metodologi ini juga mulai memanfaatkan teknik-teknik kualitatif, termasuk *setting* yang lebih natural, informasi yang lebih situasional, dan penerapan cara pandang *emic*. Dengan menggunakan paradigma *pos positivisme* dimaksud, peneliti akan melakukan studi tentang pembentukan hukum melalui yurisprudensi.

### **c. Strategi Penelitian**

#### **1. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yang bersifat deskriptif analisis. Dikatakan deskriptif karena dengan penelitian ini diharapkan diperoleh gambaran yang menyeluruh dan sistematis mengenai pembentukan hukum bidang tata usaha negara melalui yurisprudensi.

Dikatakan analisis karena kemudian akan dilakukan analisis terhadap berbagai rumusan kaidah hukum yang terkandung dalam putusan-putusan Mahkamah Agung untuk menentukan apakah Mahkamah Agung telah berhasil melakukan pembangunan hukum sesuai fungsi dan kewenangannya.

Penelitian ini merupakan penelitian yang memadukan penelitian hukum normatif (doktrinal) dan penelitian empiris (non-doktrinal). Penelitian ini juga didasarkan pada penelitian terhadap empat sasaran penelitian hukum, yaitu asas-asas hukum, kaidah hukum, peraturan hukum konkret dan sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Peranan Mahkamah Agung mengandung kewenangan yuridis dalam menciptakan hukum melalui yurisprudensi, sehingga keberhasilan Mahkamah Agung melaksanakan peranannya dapat dianalisis dari kandungan keempat sasaran penelitian hukum dalam berbagai Yurisprudensi Indonesia.

## **2. Sumber dan Pengumpulan Data**

Selain merupakan penelitian normatif, penelitian ini juga merupakan penelitian lapangan (*field research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mendatangi langsung tempat yang menjadi objek penelitian. Pengumpulan materi atau bahan penelitian dilakukan sebagai usaha mengumpulkan data dengan cara mengajukan tanya jawab kepada responden penelitian, dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan sebelumnya. Studi lapangan (*field research*) didapat dari observasi yaitu teknik pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan secara langsung pada lokasi dan obyek penelitian.

Data dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber informasi. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen atau bahan kepustakaan.

Data primer didapatkan dengan menggunakan cara penelitian kualitatif naturalistik. Penelitian naturalistik bertujuan untuk mengetahui suatu fenomena atau persepsi secara komprehensif dan alami. Penelitian naturalistik bermanfaat untuk mengetahui aktualitas, realitas sosial dan persepsi manusia melalui cara-cara alami yang tidak dapat diungkap dengan pengukuran secara formal, kuisioner, atau bahkan wawancara dengan menggunakan pedoman pertanyaan. Peneliti naturalistik memiliki keyakinan bahwa gejala sosial dapat dipahami secara tepat jika data yang diperoleh bersumber dari persepsi dan ungkapan pelaku itu sendiri.<sup>29</sup>

Responden yang menjadi sumber informasi data primer dalam penelitian ini adalah para Hakim Agung Kamar Candra Lingkungan PTUN, Para ahli hukum, Advokat, Kuasa Hukum Badan atau Pejabat TUN. Data dikumpulkan dan diperoleh secara natural melalui berbagai cara antara lain, melalui diskusi informal yang dilakukan oleh peneliti, berbagai forum seminar dan diskusi maupun forum ilmiah lain yang terkait dengan PTUN.

Dalam penelitian ini data sekunder meliputi 3 jenis bahan hukum yang dijadikan objek studi dokumen, yaitu :

1. Bahan hukum primair, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat terdiri atas ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang wewenang PTUN dalam memutus sengketa TUN dan putusan-

---

<sup>29</sup> Terdapat lima karakteristik penelitian kualitatif naturalistik: (1) penelitian naturalistik memiliki pola alamiah sebagai sumber data langsung dan kedudukan peneliti merupakan instrumen kunci. (2) sifat penelitian adalah deskriptif, (3) lebih menekankan kepada proses daripada hasil, (4) analisis data cenderung dilakukan secara induktif, (5) perhatian utama yang diteliti adalah “makna”, Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Keempat, Cetakan kedua, Yogyakarta: Rake Sarasin, 2002, hal 148-151

putusan PTUN tingkat pertama, banding, kasasi dan peninjauan kembali (PK). Bahan hukum peraturan perundang-undangan meliputi: UUD Negara RI Tahun 1945 (sebelum dan sesudah perubahan), UU PTUN, UU Kekuasaan Kehakiman, dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Berbagai putusan Mahkamah Agung yang dimuat dalam berbagai penerbitan Mahkamah Agung, Majalah Varia Peradilan yang diterbitkan IKAHI, serta penerbitan lain yang dilakukan para penulis hukum dan lain-lain.

2. Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang memberikan penjeasan mengenai bahan hukum primair, yakni :
  - a. berbagai kepustakaan mengenai hukum tata usaha negara.
  - b. berbagai disertasi mengenai hukum tata usaha Negara.
  - c. berbagai majalah (jurnal hukum) dan/atau majalah hukum tata usaha negara.
  - d. Berbagai kepustakaan tentang hukum tata usaha negara.
  - e. Berbagai kepustakaan tentang sistem hukum
3. Bahan hukum tertier, bahan yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primair dan sekunder, terdiri dari :
  - a. kamus hukum, *Black law dictionary*
  - b. kamus umum dan kamus besar Bahasa Indonesia dan kamus Inggris – Indonesia

Bahan-bahan hukum tersebut dikumpulkan lalu dibuatkan kompilasi kaidah hukum untuk dijadikan sasaran penelitian dan melalui analisis terhadap bahan penelitian yang berhasil dihimpun itu diharapkan dapat ditemukan ciri-ciri Yurisprudensi dalam putusan-putusan yang menurut peneliti maupun menurut pandangan berbagai pihak merupakan putusan yang memberikan penafsiran baru, mengubah konsep hukum yang sudah ada, atau memunculkan konsep hukum baru yang berhubungan dengan penemuan hukum oleh hakim PTUN, Putusan-putusan ini dapat disebut sebagai *landmark decisions*.<sup>30</sup> Ruang lingkup penelitian dibatasi hanya menyangkut putusan-putusan Mahkamah Agung di bidang hukum tata usaha negara. Yang menjadi bahan utama penelitian adalah putusan-putusan Mahkamah Agung yakni putusan-putusan Mahkamah Agung yang di dalamnya ditemukan rumusan kaidah hukum.

### **3. Lokasi Penelitian**

Sesuai dengan sumber data yang diperlukan dan model penelitian kualitatif naturalistik, untuk memperoleh data primer penelitian ini dilakukan di tempat dimana peneliti dapat berinteraksi secara alami dengan sumber informasi. Oleh karena itu penelitian ini utamanya dilakukan di Kamar Candra Mahkamah Agung Republik Indonesia,<sup>31</sup> dimana peneliti dapat berinteraksi secara terus menerus dengan sumber data. Selain itu penelitian ini juga

---

<sup>30</sup> Putusan pengadilan inilah sebenarnya merupakan *law in action*, Lihat Shidarta, *Pemetaan Aliran-aliran Pemikiran Hukum Dan Konsekuensi Metodologisnya*, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Ed). *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011, hal. 142

<sup>31</sup> Kamar Candra Mahkamah Agung Republik Indonesia adalah Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara di Mahkamah Agung

dilakukan di tempat-tempat lain dimana diselenggarakan forum ilmiah ataupun forum informal yang dapat digunakan oleh peneliti untuk menggali data dan informasi.

Untuk data sekunder, penelitian ini dilakukan melalui penelusuran bahan kepustakaan di perpustakaan atau tempat lain yang menyediakan data sekunder. Perpustakaan yang menjadi tempat penelusuran bahan adalah, Perpustakaan Mahkamah Agung dan Perpustakaan Universitas Diponegoro.

#### **4. Metode Analisis Data**

Bahan penelitian yang diperoleh, baik dari sumber hukum primair maupun sekunder diteliti lalu diklasifikasikan sesuai jenis perikatan yang timbul dalam praktik peradilan. Dasar analisis yang dipergunakan harus runtut, ajeg dan tidak ada pertentangan didalamnya sehingga kesimpulan yang ditarik bisa dipertanggungjawabkan secara rasional. Berkaitan dengan sifat rasional itu, dasar analisis adalah *content analysis* dengan konsep analisis berdasar 2 kriteria terhadap peranan Mahkamah Agung, yaitu :

1. Peranan membina keseragaman dalam penerapan hukum melalui Yurisprudensi; dengan konsep ini analisis penelitian diharapkan mendapatkan :
  - a. Data jenis sengketa yang timbul dalam praktik peradilan..
  - b. Data objek keputusan tata usaha Negara yang timbul dalam praktik peradilan.

- c. Data tentang kualifikasi putusan hakim dalam sengketa hukum tata usaha negara, misalnya: pertanahan, perizinan, kepegawaian dan lain sebagainya.

## 2. Data Yurisprudensi.

Melalui *content analysis* diatas diharapkan hasil penelitian ini akan berhasil menampilkan data kualitatif Yurisprudensi. Dengan data kualitatif putusan Mahkamah Agung dari masing-masing Yurisprudensi, diharapkan akan memberi gambaran seberapa banyak putusan Mahkamah Agung yang tergolong sebagai Yurisprudensi, data itu akan memberikan gambaran keberhasilan atau kegagalan Mahkamah Agung dalam melaksanakan peranannya. Hasil penelitian ini akan menghasilkan berbagai usulan untuk lebih memampukan Mahkamah Agung melaksanakan peranannya untuk menerbitkan unifikasi hukum bersifat konstitutif, konstitutif dan sosiatif dalam upaya penyelesaian sengketa tata usaha negara.

## **E. Sistematika Penulisan**

Penyusunan Naskah disertasi ini disusun dalam 4 (empat) bab yang terdiri dari :

Bab I Pendahuluan diuraikan mengenai latar belakang , fokus studi dan permasalahan, tujuan, kontribusi penelitian, proses penelitian metode penelitian, pengumpulan serta analisa data. Orisinalitas penelitian dicantumkan untuk menunjukkan bahwa penelitian ini belum pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya.

Bab II Memuat Kerangka Teoretis yang menjelaskan mengenai Pembangunan Hukum Nasional, Pemberdayaan Putusan Pengadilan Dalam Pembangunan Hukum Nasional, Arti Dan Fungsi Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum.

.Bab III Pembahasan mengenai relasi antara Hukum Administrasi Negara dan Yurisprudensi PTUN.

Bab IV Pembahasan mengenai Pemberdayaan Yurisprudensi PTUN dalam rangka Pembangunan Hukum Administrasi Negara.

Bab V Berisi simpulan yang menjawab permasalahan dan saran.

## F. Orisinalitas Penelitian

Untuk kelengkapan penelitian, perlu dilakukan perbandingan dengan penelitian yang ada kesamaan, terutama untuk menjaga orisinalitas penelitian.

**Tabel 1.**  
**Orisinalitas Penelitian**

No	Nama / Judul	Permasalahan	Hasil pembahasan dan kesimpulan	Keterbaruan dengan peneliti
1	<p><b>Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Akses Warga Negara Untuk Mendapatkan Keadilan Dalam Perkara Administrasi Negara</b></p> <p>Oleh : Yos Johan Utama, SH.,MHum Program Doktor Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Tahun 2006</p>	<p>1. Bagaimana sub sistem penerimaan, penanganan perkara yang ada pada PTUN memproses bahan-bahan perkara yang benar-benar terjadi di masyarakat?</p> <p>2. Mengapa produk putusan PTUN tidak/kurang mampu menjadi instrumen penyelesaian sengketa dan sekaligus menjadi tujuan dari akses ke keadilan itu sendiri?</p> <p>3. Mengapa sistem yang dikembangkan PTUN dalam pelaksanaan putusan tidak/kurang mampu memberikan akses ke keadilan yang dibutuhkan oleh pencari keadilan?</p>	<p>1. Dari sisi prosedur ,kegagalan sub-sub sistem pada sistem PTUN , terjadi karena adanya faktor-faktor kendala internal dan eksternal.</p> <p>2. Terlembaganya pola pembuatan surat gugat yang ada sekarang, menunjukkan bahwa hakim dalam proses beracara selalu mengarahkan untuk membuat pola pembuatan surat gugat seperti yang dikehendakinya, meskipun tidak didukung suatu perintah atau dasar hukum tertentu.</p> <p>3. Adanya pembatasan dasar gugatan sama saja dengan memasung pencari keadilan , untuk hanya terlindungi dari perbuatan yang sesuai dasar gugatan, dan sebaliknya tidak</p>	<p>Peneliti melanjutkan penelitian pendahulu, dengan menitikberatkan pada terwujudnya keadilan bagi Penggugat dan Tergugat, melalui rekonseptualisasi Asas Hakim Aktif dalam paradigma menyelesaikan sengketa.</p>

		4. Bagaimana dukungan prinsip dasar/asas-asas Hukum Administrasi Negara kepada sistem PTUN, guna menjalankan fungsi perlindungan hukum dan akses ke keadilan bagi masyarakat?	terlindungi dari perbuatan yang tidak sesuai dengan dasar gugatan yang diatur dalam PTUN.  4. Ada beberapa prinsip HAN yang tidak mendukung peran sistem PTUN sebagai akses keadilan.	
2	<p><b>Membangun Konstruksi Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara</b></p> <p>Soehartono, SH.,MHum Program Doktor Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta 2012</p>	<p>1. Apakah di dalam melakukan pengujian terhadap keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan di muka sidang PTUN, hakim memutuskan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau asas-asas umum pemerintahan yang baik, sebagai kaidah normatif atau menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat?</p> <p>2. Bagaimanakah pemikiran hakim dalam menghadapi suatu sengketa atau peristiwa yang belum diatur dalam undang-undang atau telah diatur, namun tidak atau kurang jelas mengaturnya?</p> <p>3. Bagaimanakah proses membangun konstruksi yang dilakukan oleh hakim dalam tugasnya untuk menemukan hukum terhadap peristiwa konkret, agar</p>	<p>1. Dalam praktek, Hakim dalam melakukan pengujian terhadap keabsahan Keputusan TUN tidak selalu mendasarkan kepada undang-undang dan tidak menganggap undang-undang sebagai satu-satunya sumber hukum. Dalam menyelesaikan sengketa, lebih mendasarkan pada fakta, dengan menggali dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Hakim telah melakukan pergerakan pemikiran mulai dari normatif positivisme ke pemikiran sosiologis. Hakim cenderung untuk memperhatikan dan menggali nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, karena dinilai lebih mencerminkan keadilan yang substansial atau material dan dimaksudkan untuk memelihara tumbuh berkembangnya hukum sebagai cermin dalam masyarakat.</p> <p>2. Hakim melakukan konstruksi hukum untuk</p>	<p>Peneliti tidak menitikberatkan pada membangun konstruksi hukum penemuan hukum oleh Hakim dalam menyelesaikan sengketa. Peneliti terdahulu menekankan pada konstruksi berpikir Hakim. Peneliti mengutamakan rekonseptualisasi asas Hakim Aktif untuk mewujudkan keadilan dalam paradigma</p>

		<p>putusan yang dijatuhkan memenuhi tujuan hukum yang baik, yaitu tercapainya kepastian hukum, terpenuhinya rasa keadilan warga masyarakat dan terdapat unsur kemanfaatan dari putusan hakim tersebut?</p>	<p>menemukan hukum agar dapat diterapkan pada peristiwanya atau untuk mendapat solusi. Konstruksi yang dilakukan hakim dengan cara mengisi kekosongan hukum atau undang-undang dengan melakukan abstraksi prinsip atau ketentuan untuk kemudian diterapkan dengan cara memperluas berlakunya prinsip tersebut pada suatu peristiwa yang belum diatur dalam undang-undang.</p> <p>3. Membangun konstruksi penemuan hukum oleh hakim PTUN, yaitu dilakukan dengan dekonstruksi yang dimulai dari sikap para hakim terhadap pekerjaannya dan cara berpikir hakim. Mulai dikembangkan cara berpikir holistik ekologis yang sesuai dengan tuntutan perkembangan masyarakat yang semakin dinamis.</p>	<p>menyelesaikan sengketa.</p>
3	<p><b>Rekonseptualisasi Asas Hakim Aktif (Domini Litis Principle) Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara,</b></p> <p>AJU PUTRIJANTI, SH.,MHum</p>	<p>1. Bagaimana penerapan asas hakim aktif dalam proses pemeriksaan perkara Pengadilan Tata Usaha Negara?</p> <p>2. Apakah asas hakim aktif dapat mewujudkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkeadilan?</p> <p>3. Bagaimana rekonseptualisasi asas</p>	<p>1. Dalam Negara Hukum kekuasaan kehakiman harus dilaksanakan secara bebas dan tidak berpihak yang dalam Negara Hukum Republik Indonesia pelaksanaannya harus berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Kebebasan kekuasaan kehakiman dalam sistem Pengadilan Tata Usaha Negara terdapat dalam salah satu asas hukum acara pengadilan tata usaha negara yaitu asas hakim</p>	<p>Peneliti tidak menitikberatkan pada pembaruan hukum oleh hakim melalui putusannya dengan membangun konstruksi hukum</p>

	<p>Program Doktor Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2014</p>	<p>hakim aktif dalam sistem Pengadilan Tata Usaha Negara yang dapat mewujudkan putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara yang memberi keadilan bagi penggugat dan tergugat ?</p>	<p>aktif.</p> <p>Sebagai salah satu asas penting dalam sistem Pengadilan Tata Usaha Negara, penerapan asas hakim aktif dalam pemeriksaan sengketa tata usaha negara sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan memberi keadilan.</p> <p>2. Penerapan asas hakim aktif sudah sesuai dengan ide yang menjadi dasar digunakannya asas hakim aktif dalam sistem Pengadilan Tata Usaha Negara. Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, asas hakim aktif digunakan pada tahap Pemeriksaan Persiapan dan untuk memperoleh kebenaran materiil. Adapun penerapan asas hakim aktif belum sepenuhnya memberi keadilan yang diharapkan oleh Penggugat dan Tergugat sekaligus menyelesaikan sengketa.</p> <p>3. Putusan Hakim sebagai salah satu hal yang penting dalam keseluruhan sistem Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki beberapa kendala yang kurang mendukung agar dapat mewujudkan keadilan . Hal-hal yang turut serta mempengaruhi dalam proses putusan Hakim:</p>	<p>penemuan hukum dalam menyelesaikan sengketa. Peneliti terdahulu menekankan pada konstruksi berpikir Hakim Peneliti mengutamakan rekonseptualisasi asas Hakim Aktif untuk mewujudkan keadilan dalam paradigma menyelesaikan sengketa.</p>
--	--	---	---	---

			<p><i>pertama</i>, penalaran hukum Hakim pada tahap Konvensional dan Pra Konvensional serta kuatnya pengaruh aliran positivisme.</p> <p><i>Kedua</i>, putusan belum sepenuhnya menyelesaikan sengketa, hal ini karena masih menggunakan paradigma memutus sengketa.</p> <p><i>Ketiga</i>, belum sepenuhnya dapat memberi keadilan bagi penggugat dan tergugat. Dari ketiga hal tersebut, dapat dikatakan apabila Hakim masih pada tahap Konvensional dan diikuti pula dengan paradigma memutus sengketa, maka putusan yang dihasilkan lebih merupakan perwujudan keadilan prosedural. Penalaran hukum Hakim pada tahap Konvensional dan Pra Konvensional disebabkan karena kuatnya pengaruh positivisme hukum sebagai salah satu ciri dalam sistem hukum <i>Civil Law</i> yang menempatkan dan menguatkan posisi perundang-undangan tertulis sebagai hukum yang harus dipatuhi. Hal tersebut diikuti dengan paradigma memutus sengketa yang merupakan konsekwensi penalaran hukum tahap Konvensional dan positivisme hukum, sehingga memberi keadilan prosedural.</p>	
--	--	--	---	--

			<p><i>Legal gap</i> yang terdiri dari faktor hukum yang di dalamnya terkandung prinsip atau asas hukum administrasi negara dengan asas hukum acara peradilan tata usaha negara, sementara di satu sisi faktor non hukum yang dapat berupa arogansi pejabat tata usaha negara, perubahan fungsi dan kedudukan lembaga, ketersediaan anggaran yang pada intinya telah mengakibatkan halangan pelaksanaan.</p> <p>Asas hakim aktif sebagai salah satu asas penting dalam sistem Pengadilan Tata Usaha Negara, yang memberi kebebasan bagi Hakim untuk secara aktif mewujudkan keadilan bagi pihak yang bersengketa. Konsep awal sebagai ide dasar digunakannya asas hakim aktif yaitu untuk menyeimbangkan kedudukan penggugat terhadap tergugat serta untuk mencari kebenaran materiil, pada masa sekarang ini harus diperluas artinya tidak hanya untuk mencapai tujuan kedua hal yang telah dikemukakan, namun lebih luas adalah untuk mewujudkan keadilan bagi pihak yang bersengketa.</p> <p>Konsep awal mengenai asas hakim aktif ini perlu diperluas sehingga dapat mewujudkan</p>	
--	--	--	--	--

			<p>keadilan bagi penggugat dan tergugat dan menyelesaikan sengketa. Untuk dapat memberikan putusan yang memenuhi rasa keadilan sekaligus menyelesaikan sengketa, Hakim harus memiliki penalaran hukum yang berdasarkan pada konsep hakim aktif yang telah diperluas dan diwujudkan dalam bentuk isi putusan Hakim .</p> <p>Penalaran hukum Hakim yang dibangun berdasarkan asas hakim aktif yang telah diperluas ini memberi kebebasan bagi Hakim untuk merumuskan isi putusan yaitu dengan mencantumkan pedoman atau petunjuk mengenai hal-hal apa saja yang harus disebutkan oleh tergugat dalam keputusan tata usaha negara baru yang harus dikeluarkan. Membangun penalaran hukum Hakim selain berdasakan asas hakim aktif yang telah diperluas, juga harus diikuti dengan paradigma menyelesaikan sengketa yang berkeadilan Pancasila.</p> <p>Membangun penalaran hukum hakim yang memiliki kebebasan untuk secara aktif memberi pedoman atau petunjuk mengenai ini putusan tata usaha negara yang baru ini, hakim harus berada pada tahap Pasca</p>	
--	--	--	---	--

			<p>Konvensional. Pada tahap Pasca Konvensional ini hakim lebih memiliki kebebasan untuk memperkecil <i>legal gap</i> dalam menyusun isi putusan. Peran aktif Hakim dengan memberi pedoman atau petunjuk ini harus mempertimbangkan secara teliti dan seksama agar dapat memberi keadilan kepada Penggugat dan Tergugat. Pasal 97 UU Nomor 5 Tahun 1986 memberi kebebasan bagi hakim untuk secara aktif memberi pedoman atau petunjuk mengenai isi keputusan tata usaha negara yang harus dikeluarkan oleh tergugat dapat memperkecil <i>legal gap</i> yang ditunjukkan dengan adanya perluasan asas hukum acara pengadilan tata usaha negara, sehingga tidak lagi bersifat sempit melainkan menjadi lebih luas dalam paradigma menyelesaikan sengketa. Tidak ada pasal maupun ayat yang mengatur mengenai isi putusan untuk memberi pedoman bagi tergugat, justru sebenarnya hal tersebut dilihat sebagai suatu kebebasan hakim untuk memberi pedoman bagi tergugat dalam menyusun keputusan tata usaha negara yang baru.</p> <p>Konsep asas hakim aktif yang lebih luas tetap harus berdasarkan Pancasila sebagai landasan</p>	
--	--	--	---	--

			filosofi dan ideologi bangsa dan Negara. Membangun konsep baru yang lebih luas dengan bertitik awal dari Pancasila, diharapkan hakim dapat memberi putusan yang berkeadilan bagi pihak yang bersengketa.	
--	--	--	--	--

