

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Perkembangan hukum administrasi negara telah berkembang dalam suasana manakala pihak Pemerintah mulai menata masyarakat dan dalam kaitan itu menggunakan sarana hukum, seperti menetapkan keputusan-keputusan larangan tertentu atau dengan menerbitkan sistem-sistem perizinan.<sup>1</sup> Konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, dengan munculnya konsep negara hukum modern dengan menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya. Adanya unsur “peradilan administrasi dalam pemerintahan” pada konsep *rechstaat*, dan ketiadaannya pada konsep *rule of law* merupakan perbedaan yang sangat mendasar dari kedua konsep negara hukum ini. Keberadaan peradilan administrasi dalam konsep *rechstaat* ini dilatarbelakangi oleh kewenangan pemerintah dalam menormakan segala peraturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, maka disediakan peradilan administrasi sebagai wadah bagi masyarakat untuk mencari keadilan.

Salah satu ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu mengatur tentang kompetensi absolut dan kompetensi relatif. Berdasarkan defenisi, kompetensi absolut adalah kompetensi badan peradilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu dan secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan peradilan lain, sedangkan kompetensi

---

<sup>1</sup> Philipus M. Hadjon, et. Al, 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Madah University Press, Yogyakarta, hlm 29.

relatif adalah sesuai dengan asas *actor seguitur forum rei* artinya yang berwenang adalah pengadilan tempat kedudukan tergugat.<sup>2</sup>

Kewenangan absolut dari pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 47 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Penggunaan wewenang oleh Pejabat TUN merupakan persoalan yuridis yang krusial dalam Peradilan Tata Usaha Negara, hal ini berkaitan dengan tolak ukur untuk menguji keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Menurut Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa tolak ukur untuk menentukan keabsahan suatu KTUN yaitu dapat dilihat dari 3 segi yaitu prosedur, substansi dan wewenangnya.<sup>3</sup> Setiap sengketa Tata Usaha Negara yang diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara selalu dimulai dengan diajukannya surat gugatan oleh penggugat atau oleh kuasanya dalam daerah hukum pengadilan dimana tergugat bertempat kedudukan.

Dalam surat gugatan terdapat dua subjek yang bersengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara yaitu penggugat dalam hal ini orang atau badan hukum perdata dan tergugat dalam hal ini Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara.<sup>4</sup> Setiap orang atau badan hukum perdata berhak mengajukan gugatan di pengadilan apabila orang

---

<sup>2</sup> Victor Vayed Neno, 2006, *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, halaman 29. Sebagaimana dikutip oleh Sjachran Basah, 1989, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni Bandung, hlm 65.

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon, et. al, 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 324.

<sup>4</sup> R. Wiyono, 2013, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 6.

atau badan hukum perdata mengalami kerugian atas suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Beragamnya gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara tidak boleh ditolak oleh pengadilan (*Ius CuriaxNovit*), hakim dianggap mengetahui dan memahami segala hukum, dan hakim yang berwenang menentukan hukum objektif mana yang harus diterapkan (*toepassing*) sesuai dengan materi pokok perkara yang menyangkut hubungan hukum pihak-pihak yang berperkara termasuk dalam hal kompetensi absolut dan kompetensi relative.

Dalam praktik peradilan terdapat titik singgung kewenangan absolut (yurisdiksi) antara Peradilan Umum dengan Peradilan Tata Usaha Negara, karena kewenangan kedua lingkungan peradilan tersebut berada di dalam 1 (satu) *genus* hukum yang sama, yaitu hukum perdata dalam arti luas.

Salah satu objek sengketa tata usaha negara yang sering diajukan gugatan oleh seseorang atau badan hukum perdata di Pengadilan Tata Usaha Negara yaitu surat penetapan pemenang lelang yang diterbitkan oleh Kelompok Kerja Unit Pelayanan Pengadaan (POKJA ULP). Surat penetapan pemenang lelang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah diterbitkan oleh POKJA ULP yang telah diubah nomenklaturnya yakni Kelompok Kerja Pemilihan atau disebut Pokja Pemilihan setelah melalui proses pemilihan pemenang lelang yang memenuhi syarat dan ketentuan yang ada.

POKJA ULP merupakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan hak dan kewajibannya yang diberikan oleh peraturan presiden

nomor 54 tahun 2010 dan perubahannya tentang pengadaan barang/jasa. Surat penetapan pemenang lelang yang diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara, oleh pihak yang dirugikan atas Keputusan Tata Usaha Negara tersebut mengajukan pembatalan melalui instrumen penegakkan hukum yaitu mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun, dalam praktik peradilan terdapat putusan-putusan pengadilan terhadap gugatan Tata Usaha Negara atas objek sengketa tata usaha negara yaitu surat penetapan pemenang lelang bukan merupakan kompetensi absolut peradilan tata usaha negara, namun menjadi kompetensi Badan Peradilan Umum yaitu Pengadilan Negeri.

Dari titik singgung kewenangan antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Umum, terdapat studi kasus hukum yang sering diajukan gugatan oleh orang atau Badan hukum perdata di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan objek sengketa tata usaha negara yaitu penetapan pemenang lelang yang diterbitkan oleh Kelompok Kerja Unit Layanan Pengadaan (Pokja ULP) disetiap Kementerian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi (K/L/D/I). Dalam studi kasus perkara Tata Usaha Negara yang dijadikan kajian dalam penelitian ini adalah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Nomor:41/G/2014/PTUN-Pbr yang diajukan oleh PT.TERAS ODELIA ALFIA selaku Penggugat melawan KETUA KELOMPOK KERJA (POKJA) III (TIGA) UNIT LAYANAN PENGADAAN (ULP) KABUPATEN BENGKALIS selaku Tergugat dan PT. TUAH AWANG LESTARI selaku Tergugat II Intervensi.

Dalam surat gugatan yang didaftarkan oleh Penggugat, objek gugatan Tata Usaha Negara adalah Surat Penetapan Pemenang Lelang Nomor: 105/E-PROC/ULP-POKJA 3/BKS/X/2014 tanggal 08 Oktober 2014, Nama Paket Pekerjaan Pembangunan Embung Kecamatan Siak Kecil, atas nama pemenang PT. TUAH AWANG LESTARI.

Dalam putusan Majelis Hakim memutus gugatan Penggugat tidak dapat diterima berdasarkan pertimbangan hukum majelis hakim yang menyatakan bahwa oleh karena objek sengketa merupakan tindakan hukum perdata/ Keputusan Tata Usaha Negara yang jangkauannya melahirkan tindakan-tindakan dalam hubungan keperdataan dimana semua rangkaian surat keputusan Tergugat yang dikeluarkan dalam sengketa ini tidak dapat dipisah-pisahkan yang berakhir kepada perjanjian (kontrak).

Maka Majelis Hakim berkesimpulan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa tersebut melebur (*oplossing*) dalam tindakan hukum perdata (vide Pasal 1 angka 9 Jo. Pasal 2 huruf a), dengan demikian secara absolut Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang untuk memeriksa, memutus dan mengadilinya, sehingga Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru harus menyatakan tidak berwenang secara absolut untuk memeriksa dan mengadili perkara a quo.

Berdasarkan terdapat adanya titik singgung kewenangan absolut antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Umum, pertimbangan majelis hakim ini yang telah diuraikan di atas, Penulis tertarik menganalisis secara normatif yuridis dengan judul : **KAJIAN YURIDIS TERHADAP SURAT PENETAPAN PEMENANG LELANG SEBAGAI OBJEK TATA**

**USAHA NEGARA DAN KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN** (pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Nomor; 41/G/2014/PTUN-Pbr).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas, maka dapat ditarik beberapa rumusan masalah yang akan menjadi inti dari pembahasan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah Surat Penetapan Pemenang Lelang yang diterbitkan oleh POKJA ULP atau Pokja Pemilihan sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah merupakan objek Tata Usaha Negara?
2. Bagaimana titik singgung kewenangan absolut antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Umum dalam objek sengketa TUN Surat Penetapan Pemenang lelang dan menjadi objek sengketa perdata pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Nomor: 41/G/2014/PTUN-Pbr

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun maksud dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis Surat Penetapan Pemenang Lelang yang diterbitkan oleh POKJA ULP atau Pokja Pemilihan sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah merupakan objek Tata Usaha Negara?

2. Untuk menganalisis Bagaimana titik singgung kewenangan absolut antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Umum dalam objek sengketa Tata Usaha Negara Surat Penetapan Pemenang lelang dan menjadi objek sengketa perdata (*pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Nomor : 41/G/2014/PTUN-Pbr*)

#### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk pengembangan pustaka hukum yang berkaitan dengan Hukum Administrasi negara khususnya mengenai Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Kegunaan Praktis. Penelitian ini diharapkan memberikan pengetahuan bagi penulis sekaligus hasil dari penelitian ini dapat menjadi pedoman dan acuan bagi yang akan melakukan penelitian serupa, serta bagi praktisi Hukum Acara Tata Usaha Negara dalam menguraikan keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

#### **E. Kerangka Teoritis**

Penulis dalam melakukan analisis terhadap permasalahan yang diangkat dalam penulisan ini menggunakan teori-teori hukum sebagai pisau analisis. Menurut Ronny Hanitijo kerangka teori disetiap penelitian haruslah selalu disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis. Hal ini disebabkan adanya hubungan timbal balik antara teori dengan kegiatan- kegiatan pengumpulan data, konstruksi data, pengolahan data dan analisis data.<sup>5</sup> Pendapat ini didukung oleh M. Solly Lubis bahwa, “landasan teori adalah

---

<sup>5</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 2009, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 41

suatu kerangka pemikiran butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan yang dijadikan bahan perbandingan, pegangan teoritis yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui yang dijadikan masukan dalam membuat kerangka berpikir dalam penulisan.<sup>6</sup>

Adapun teori hukum yang digunakan Penulis sebagai pisau analisis, sebagai berikut:

a. Teori Negara Hukum

Sebagai negara yang demokratis, Indonesia memiliki sistem ketatanegaraan dengan memiliki Lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dari ketiga lembaga tersebut eksekutif memiliki porsi peran dan wewenang yang paling besar apabila dibandingkan dengan lembaga lainnya, oleh karenanya perlu ada kontrol terhadap pemerintah atau adanya *check and balances*. Untuk mengontrol kekuasaan eksekutif tersebut diperlukan lembaga yudikatif atau kehakiman. Berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 jo. Undang- Undang No. 4 Tahun 2004 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.<sup>7</sup>

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tentunya tindakan dari pemerintah tersebut harus berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Dibutuhkan suatu pengujian yuridis terhadap tindakan

---

<sup>6</sup> M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, hlm 80.

<sup>7</sup> Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Sebagai Kepatuhan Hukum Dalam Bernegara (tanggal 2 Maret 2013)<http://iyan88simple.blogspot.com/2012/09/pelaksanaan-putusan-pengadilan-tata.html>



pemerintah dan pengujian yang dilakukan terhadap tindakan pemerintah itu harus dapat menghasilkan perlindungan bagi kepentingan rakyat.<sup>8</sup> Apabila tindakan tersebut bertentangan dengan kepentingan rakyat, maka kepentingan rakyat tidak semena-mena dapat dikorbankan begitu saja. Dengan kewenangan yang besar dan luas menimbulkan potensi penyelewengan seperti “*abuse of power*” dan “*excessive power*” sehingga dibutuhkan pengawasan yang serius dalam hal ini.<sup>9</sup>

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*. Adapun 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<sup>10</sup>:

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan Undang- Undang;
4. Peradilan tata usaha negara.

---

<sup>8</sup> Prildy Nataniel Boneka, 2014, *tinjauan hukum putusan ptun dalam rangka eksekusi putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap*, Jurnal, Lex Administratum, Vol. II/No.2, hlm 142

<sup>9</sup> [http://www.ptunmataram.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=132:pelaksanaan-putusan-ptun-danotonomi-daerah-sebagai-wujud-supremasihukum&catid=58:artikel](http://www.ptunmataram.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=132:pelaksanaan-putusan-ptun-danotonomi-daerah-sebagai-wujud-supremasihukum&catid=58:artikel) pengadilan&Itemid=142 (2 Maret 2013).

<sup>10</sup> Stahl, Julius dalam Jimly Asshiddqie, 2011, *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*, Cet. 2, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 125

Adapun A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *The Rule of Law*, yaitu:<sup>11</sup>

- 1) *Supremacy of Law*
- 2) *Equality before the Law*;
- 3) *Due Process of Law*

Selain itu, oleh “*The International Commission of Jurists*”, prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang pada zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi.<sup>12</sup> Penjelasan teori negara hukum ini kembali lagi ditegaskan Muhammad Yamin, yang menyatakan Indonesia adalah Negara Hukum (*rechstaat, government of law*) tempat keadilan Hukum tertulis berlaku.<sup>13</sup> Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang- Undang Dasar 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia negara hukum.” Negara Hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supermasi hukum yang menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.<sup>14</sup>

Pada masa ini peradilan bersifat tidak bebas karena pengadilan tidak lepas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan pembuat Undang- Undang. Maka karena itu, semua peraturan pelaksanaan mengenai peradilan

---

<sup>11</sup> *Ibid.* hlm. 126.

<sup>12</sup> *Ibid.* hlm. 127

<sup>13</sup> MuhammadxYamin, 1989, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 72

<sup>14</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2009, *Makalah Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekertaris Jendral MPR RI, Jakarta, hlm 46.

administrasi juga bercorak peradilan yang tidak bebas. Keadaan tersebut jelas merupakan penyimpangan dari negara hukum berdasarkan Pancasila, dan bertentangan diantaranya dengan Pasal 1 Ayat 2, Pasal 5 Ayat 1, Pasal 7, Pasal 24 dan Pasal 25 Undang-Undang Dasar 1945.

Sebagai pelaksanaan dalam pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan kehakiman sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan:

- 1) Peradilan Umum;
- 2) Peradilan Agama;
- 3) Peradilan Militer;
- 4) Peradilan Tata Usaha Negara.

Berkaitan dengan keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara dengan konsep negara hukum (*rechtstaat*), PTUN lahir dari konsep Negara Hukum. Berdasarkan konsep Negara Hukum atau Negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat* atau *the rule of law*) yang mengandung prinsip-prinsip asas legalitas, asas pemisahan kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka, semuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan.<sup>15</sup> Dalam pengertian konsep hukum, negara atau pemerintah (dalam arti luas) harus menjamin

---

<sup>15</sup> Sudikno Mertokusomo, 2009, *Penemuan Hukum*, liberty, Yogyakarta, hlm 40.

tertib hukum, menjamin tegaknya hukum dan menjamin tercapainya tujuan hukum.<sup>16</sup>

Penjelasan teori negara hukum di atas digunakan oleh Penulis untuk menjadi pisau analisis terhadap permasalahan *pertama*, yakni Surat Penetapan Pemenang Lelang yang diterbitkan oleh POKJA ULP sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yakni Kelompok Kerja Pemilihan (Pokja Pemilihan) merupakan objek Tata Usaha Negara?

#### b. Teori Kepastian Hukum

Selain teori Negara Hukum, Penulis juga dalam melakukan penelitian ini menggunakan Teori Kepastian Hukum. Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil, Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.<sup>17</sup>

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa

<sup>16</sup> Tahir Azhary, 2010, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, hlm 63.

<sup>17</sup> Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm 59.

saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.

Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat karena kepastian hukum mempunyai sifat sebagai berikut:

1. Adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan peran alat-alatnya
2. Sifat Undang- Undang yang berlaku bagi siapa saja

Sedangkan menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perUndang- Undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.<sup>18</sup>

Penjelasan teori kepastian hukum di atas digunakan oleh Penulis untuk menjadi pisau analisis terhadap titik singgung kewenangan absolut antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Umum dalam objek sengketa

---

<sup>18</sup> Asikin zainal, 2012, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, hlm 33.

Tata Usaha Negara Surat Penetapan Pemenang lelang dan menjadi objek sengketa perdata (*pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Nomor 41/G/2014/PTUN-Pbr*)

### c. Teori Kewenangan

Selain teori negara hukum dan teori kepastian hukum, Penulis juga menggunakan teori kewenangan dalam mengkaji penelitian ini. Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.<sup>19</sup> Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" atau bagian tertentu saja dari kewenangan.

Menurut Indroharto, wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan delegasi yaitu pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh

---

<sup>19</sup> Tim Bahasa Pustaka, 1996. hlm 128

Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Wewenang yang diperoleh karena delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.<sup>20</sup>

Pendapat Indroharto sama dengan pendapat Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah yang berasal dari atribusi, delegasi dan mandat. Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung-gugat beralih ke delegataris.

Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "contrarius actus" artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi

---

<sup>20</sup> Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, hlm 68

mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.<sup>21</sup>

Teori kewenangan dikaitkan dengan keberadaan PTUN merupakan atribusi dari Undang- Undang melalui melalui Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang kemudian direvisi melalui Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, selanjutnya direvisi lagi dengan Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang merupakan salah satu pelaksana kekuasaan peradilan bagi masyarakat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha Negara.<sup>22</sup>

Dalam praktik peradilan, setiap kompetensi peradilan dapat ditentukan melalui teori residu yaitu bidang yang tidak diserahkan kepada peradilan khusus, dengan sendirinya termasuk lingkup kompetensi peradilan umum. Masing-masing badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung mempunyai kewenangan mengadili sendiri-sendiri, yaitu:

1. Peradilan Umum berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.<sup>23</sup>
2. Peradilan Agama berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup>Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 108-109

<sup>22</sup> Ismail Rumadan, 2012, *Problematikan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 1, Nomor 3, hlm. 436

<sup>23</sup> Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.



3. Peradilan Militer berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana militer sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>25</sup>
4. Peradilan Tata Usaha Negara berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>26</sup>

Menurut Suryono Sutarto dalam kekuasaan atau wewenang mengadili ini ada dua macam kompetensi yaitu :

1. Kompetensi absolute, yaitu kompetensi yang berdasarkan peraturan hukum mengenai pembagian kekuasaan mengadili pada satu lingkungan peradilan dengan lingkungan peradilan lainnya.
2. Kompetensi relatif yaitu kompetensi yang berkaitan dengan pembagian wilayah kekuasaan mengadili antara peradilan yang satu dengan peradilan yang lain dalam satu lingkungan peradilan.

Kompetensi absolut Pengadilan Negeri diatur dalam Pasal 134 HIR jo. Pasal 160 RBg dan mengenai kewenangannya dapat diajukan setiap saat selama perkara masih berjalan. Eksepsi kompetensi diperiksa dan diputus oleh Hakim sebelum memeriksa pokok perkara (vide Pasal 136 HIR), yang dituangkan oleh Hakim dalam Putusan Sela (*interlocutory*) atau dituangkan dalam Putusan Akhir (*eind vonnis, final judgement*). Bahkan Hakim yang memeriksa perkara itupun karena jabatannya wajib menyatakan bahwa tidak berwenang mengadilinya walaupun tidak ada tangkisan (*eksepsi/exception*) dari tergugat.

---

<sup>24</sup> Pasal 25 ayat (3) *Ibid.*

<sup>25</sup> Pasal 25 ayat (4) *Ibid.*

<sup>26</sup> Pasal 25 ayat (5) *Ibid.*

Menurut Pasal 1 butir 4 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang- Undang Nomor 51 Tahun 2009, sengketa TUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan/ Pejabat TUN, baik pusat maupun daerah sebagai akibat dikeluarkannya suatu KTUN untuk menilai dan menentukan apakah suatu ketetapan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Administrasi itu bertentangan dengan hukum atau tidak.

Penjelasan teori kewenangan di atas merupakan teori yang digunakan oleh Penulis dalam menganalisis permasalahan titik singgung kewenangan absolut antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Umum dalam objek sengketa Tata Usaha Negara Surat Penetapan Pemenang lelang dan menjadi objek sengketa perdata (*Pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru dengan Nomor : 41/G/2014/PTUN-Pbr*).

## **F. Kerangka Konseptual**

Konsep berasal dari bahasa latin *Conceptus* yang memiliki arti sebagai kegiatan atau proses berpikir, daya berpikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Konsep adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Konseps diartikan sebagai kata yang menyatukan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus yang disebut defenisi operasional.<sup>27</sup> Menurut Burhan Ashshofa, suatu konsep merupakan abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dan jumlah karakteristik kejadian kelompok atau individu tertentu.<sup>28</sup>

Untuk menghindari perbedaan pengertian mengenai suatu konsep, maka berikut ini adalah defenisi operasional dari istilah-istilah:

---

<sup>27</sup> Samadi Surbayabrata, 1998, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 3.

<sup>28</sup> Burhan Ashshofa, 1996, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 19.

- 1) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.
- 3) Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi 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.
- 4) Sengketa 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.
- 5) Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan.
- 6) Tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya

atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

- 7) Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.
- 8) Mahkamah Agung adalah pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 9) Hakim adalah hakim pada Mahkamah Agung dan hakim pada badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan hakim pada pengadilan khusus yang berada dalam lingkungan peradilan tersebut.
- 10) Pengadilan adalah pengadilan negeri dan pengadilan tinggi di lingkungan peradilan umum.
- 11) Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang undang.
- 12) Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah selanjutnya disebut sebagai pengadaan barang/jasa adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah/institusi yang

prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa.

- 13) Pengguna Jasa adalah pemilik atau pemberi pekerjaan yang menggunakan layanan jasa konstruksi.<sup>29</sup>
- 14) Pengguna Barang/Jasa adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan barang dan/atau jasa milik negara/ daerah dimasing- masing K/L/D/I.<sup>30</sup>
- 15) Pengguna Anggaran atau disebut PA adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian/ Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah atau Pejabat yang disamakan pada Institusi Pengguna APBN/APBD.<sup>31</sup>
- 16) Kuasa Pengguna Anggaran selanjutnya disebut KPA adalah pejabat yang ditetapkan oleh PA untuk menggunakan APBN atau ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menggunakan<sup>32</sup>.
- 17) Pejabat Pembuat Komitmen selanjutnya disebut PPK adalah pejabat yang bertanggungjawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa<sup>33</sup>.
- 18) Unit Layanan Pengadaan yang selanjutnya disebut ULP adalah unit organisasi Kementerian/ Lembaga/ Pemerintah Daerah/ Institusi yang berfungsi melaksanakan pengadaan barang/jasa yang bersifat permanen dapat berdiri sendiri atau melekat pada unit yang sudah ada.

---

<sup>29</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi*.

<sup>30</sup>Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*.

<sup>31</sup>*Ibid*

<sup>31</sup>*Ibid*

<sup>32</sup>*Ibid.*

<sup>33</sup>*Ibid.*

- 19) Pejabat Pengadaan adalah personil yang ditunjuk untuk melaksanakan pengadaan langsung, penunjukan langsung dan e-purchasing.
- 20) Penyedia Jasa adalah Pemberi layanan jasa konstruksi<sup>34</sup>.
- 21) Penyedia Barang/Jasa adalah badan usaha atau orang perseorangan yang menyediakan barang/ pekerjaan konstruksi/ jasa konsultasi/jasa lainnya<sup>35</sup>.
- 22) Kontrak Pengadaan Barang/Jasa yang selanjutnya disebut kontrak adalah perjanjian tertulis antara PPK dengan penyedia barang/jasa atau pelaksana swakelola.
- 23) Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah Ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.<sup>36</sup>
- 24) Upaya Administrasi adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan.<sup>37</sup>
- 25) Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan

---

<sup>34</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi*.

<sup>35</sup> Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*.

<sup>36</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*

<sup>37</sup> *Ibid.*

wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/ atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>38</sup>

## G. Metode Penelitian

Metode yang digunakan Penulis dalam penelitian ini sebagai berikut:

### 1) Bentuk Penelitian

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu yang dihadapi<sup>39</sup>. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Undang- Undang (statute approach), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang- undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang dihadapi.<sup>40</sup>

### 2) Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh langsung melalui penelusuran kepustakaan atau data / dokumen resmi seperti buku-buku tentang kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, buku tentang objek Tata Usaha Negara, buku tentang jasa konstruksi, peraturan perundang-undangan tentang jasa konstruksi, peraturan tentang pengadaan barang/jasa, peraturan tentang administrasi pemerintahan serta putusan pengadilan. Hal ini penting dilakukan Penulis mengkaji lebih mendalam tentang kewenangan pengadilan dalam memeriksa dan memutus objek sengketa Tata Usaha Negara Surat Penetapan Pemenang Lelang (*Pada Putusan Pengadilan Tata*

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm.35.

<sup>40</sup> *Ibid.* hlm. 93

*Usaha Negara Pekanbaru dengan Nomor: 41/G/2014/PTUN-Pbr*) kemudian menganalisis melalui peraturan perundang-undangan yang terkait.

### 3) Sumber Data

Pada data sekunder terbagi 3 (tiga), yaitu:

a) Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber hukum yang menjadi pengikat atau landasan hukum mulai dari Undang-Undang yang lebih tinggi seperti:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- 3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- 4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi,
- 6) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, peraturan pemerintah.
- 7) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 dan perubahannya tentang pengadaan barang/ jasa.
- 8) Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah.
- 9) peraturan perundang-undangan lainnya termasuk putusan pengadilan.

b) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai sumber hukum primer seperti bahan-bahan



referensi seperti buku-buku, jurnal, dan bahan bacaan lainnya yang dapat digunakan dalam penelitian ini.

- c) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk terhadap sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder seperti kamus-kamus hukum, ensiklopedia.

#### 4. Instrumen Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan alat pengumpulan data sekunder, yaitu membaca dan mengkaji buku-buku, jurnal, media cetak dan/atau elektronik yang mengulas mengenai kewenangan peradilan tata usaha negara, dan kewenangan peradilan umum dalam memeriksa sehingga bahan bacaan tersebut dapat menunjang analisis pada penelitian ini.

#### 5. Analisis Data

Setelah data diperoleh baik data primer maupun data sekunder yang diolah, selanjutnya dianalisis secara kualitatif yang bersifat yuridis menggunakan pandangan para pakar dan Peraturan Perundang-undangan.