

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kedaulatan hukum (*Rechts-souvereiniteit*) merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara itu ialah hukum itu sendiri. Karena raja atau penguasa maupun rakyat atau warganegara, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk pada hukum. Semua sikap tingkah laku dan perbuatannya harus sesuai menurut hukum. Jadi menurut Krabbe yang berdaulat itu adalah hukum.

Lalu demikian apakah yang menjadi sumber hukum itu ? Menurut Krabbe yang menjadi sumber hukum itu adalah rasa hukum yang terdapat dalam masyarakat itu sendiri. Rasa hukum ini dalam bentuknya yang masih sederhana, jadi yang masih bersifat primitif atau tingkatannya masih rendah disebut instink hukum. Sedangkan dalam bentuknya yang lebih luas atau dalam tingkatnya yang lebih tinggi disebut kesadaran hukum.

Dengan ajaran yang demikian itu tadi, maka dapat dikatakan bahwa Krabbe itu dalam banyak hal terpengaruh oleh aliran Historis, yaitu suatu aliran yang berkembang sesudah revolusi Perancis.¹ Aliran Historis ini antara lain dipopulerkan oleh Von Savigny, yang mengatakan bahwa hukum itu harus tumbuh dalam masyarakat itu sendiri, berdasarkan kesadaran hukum yang timbul di dalam masyarakat itu sendiri.

¹ Soehino. *Ilmu Negara Liberty*. Yogyakarta: 2005. Hlm. 156

Dalam kepustakaan Hukum Tata Negara, istilah “Negara Hukum” memiliki berbagai padanan, misalnya Rule of Law (Inggris), Rechtsstaat (Belanda, Jerman) Etat de Droit (Perancis) Dirrito (Italia) dan Socialits Legality (Negara Komunis/Sosialis). Perkembangan mengenai gagasan negara Hukum terdapat dua tradisi besar yaitu tradisi Eropa Kontinental yang disebut “rechtsstaat” dan tradisi Negara Anglo Saxon yang disebut “rule of law”. Gagasan mengenai rechtsstaat ini berkembang di Eropa Barat dalam suasana individualisme dan liberalisme yang sedang tumbuh di sekitar abad ke-XVIII yang di pelopori oleh Imanuel Kant dengan mengidealkan paham laifaire lainssez aller dan gagasan negara penjaga malam (*nachwachersstaat*).

Hotma P. Sibuea menyatakan jika ada pengakuan bahwa kekuasaan penguasa bersumber dari hukum, berarti kekuasaan merupakan kekuasaan yang bersifat mutlak (absolut) tanpa batas, tetapi kekuasaan yang dibatasi oleh hukum. Kosekuensi atas pengakuan yang demikian mengandung arti bahwa penguasa tidak dapat bertindak sewenang-wenang².

Negara hukum memang ditujukan untuk menghindari tindakan penguasa yang sewenang-wenang. Negara hukum berikan pembatasan terhadap negara atau pemerintah kekuasaan pemerintah yang terbatas merupakan ciri dari adanya kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat diwujudkan melalui adanya perlindungan hukum melalui undang-undang yang akan menjadi pedoman pemerintah dalam bertindak. Sehingga tidak boleh sedikit pun suatu undang-undang memberikan kecurigaan bagi rakyat.

²Hufron, dan Sofyan Fy. Ibid. Hlm. 182-184

Istilah *rechtsstaat* (Negara Hukum) adalah suatu istilah yang masi muda baru muncul di abad ke-XIX jika dibandingkan istilah-istilah terkenal lainnya dalam ke tata negaraan, seperti Domokrasi, Kostitusi, Kedaulatan dan sebagainya. Menurut Soedirman Kartohadiprojo, bahwa istilah itu pertama kali diguakan oleh Rudolf Ven Gueist, seorang di Berlin (Jerman), dimana dalam bunya *Das Enslische Verwaltungertchte* istilah *rechtstaat* untuk pemerintahan Negara inggris. Namun konsepsi negara hukum itu sendiri, sudah dicetuskan sejak abad ke-XVII di Negara-negara Barat Eropa bersama-sama dengan timbulnya perjuangan menentang kekuasaan yang tidak terbatas pada para penguasa, yaitu para raja yang berkuasa absolut.

Cita-cita itu pada mulanya, sangat dipengaruhi oleh aliran individualism dan dapat dorongan yang kuat dari *Renaissance* serta revormasi.³

Jika pada abad pertengahan ada dualism pemerintahan (kekuasaan) antara Kerajaan Tuhan dan Dunia, antara Gereja dan Raja sebagai akibat doktrin Teokratis tentang asalmula negara, dimana dominasi dan pengaru gereja begitu besar terhadap kehidupan negara dan umat manusia, maka pada jaman *Renaissance*, kekuasaan mutlak beralih pada Negara (Raja). Pada masa tersebut, negara mempunyai kedaulatan mutlak dan pemerintahan yang sangat sentral degan raja yang absolut. Doktrin Teokratis pada abad yang bersifat universal disempurnakan, dan digunakan untuk memebesarkan kebiasaan raja-raja yang mutlak. Dikatakanya, bahwa raja bertahtah karena kehendak Tuhan Raja adalah Wakil Tuhan di dunia.

³ Hufron, dan Sofyan Fy. Ibid. Hlm. 184

Pemikiran tentang Negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populer pada abad XIX. Latar belakang timbulnya pemikiran Negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu, unsur-unsur Negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara atau Ilmu Kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertamakalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Praktik kekuasaan kesewenang-wenangan dapat dilihat pada pemerintah Louis ke XIV dari Prancis yang membawa akibat timbulnya Revolusi Perancis pada tahun 1789.⁴

Sejarah negara hukum di Prancis mulai dapat dianggap sejak revolusi 14 Juli 1789 itu. Kalau pada masa sebelumnya yang berperan dalam kenegaraan bersama raja hanyalah kaum bangsawan dan para pendeta saja, maka sejak saat itu kaum borjuis mulai memegang peranan dalam kegiatan kehidupan bernegara, dan semakin peran kaum borjuis ini semakin besar, terutama ketika raja memerlukan dana yang semakin besar untuk membiayai peperangan. Raja memerlukan bantuan dana yang cukup besar dari kaum borjuis, akibatnya peranan kaum borjuis dalam mengatur negara pun menjadi semakin besar.

⁴ Ni'matul Huda. *Ilmu Negara*, Rajawali Pres. 2015, Hlm. 90-94

Sebab apabila raja tidak memerhatikan usulan kepentingan kaum borjuis ini tentulah raja tidak akan mendapatkan bantuan dana tersebut. Kehadiran golongan yang turut berperan dalam pemerintahan telah memberikan pengaruh yang cukup besar bagi lahirnya negara hukum di Prancis maupun di Jerman. Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner.⁵

Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *the rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum Kontinental yang disebut civil law, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut common law. Karakteristik civil law adalah administratif, sedangkan karakteristik common law adalah judicial.

Indonesia merupakan negara hukum sebagai mana di atur secara tegas dalam undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945 pasal 1 ayat (3) Negara Indonesia ialah Negara Hukum. Oleh karena itulah segala tindakan pemerintahan harus berdasarkan hukum tanpa terkecuali. Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan yang memastikan bahwa tindakan pemerintahan harus berdasarkan hukum.

Peradilan administrasi yang memiliki kompetensi untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara, bertujuan agar kekuasaan yang dimiliki penguasa tidak dijalankan secara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau asas-asas pemerintah yang baik.

⁵ Ni'matul Huda. *Ilmu Negara*, Rajawali Pres. 2015, Hlm. 94

Pengujian materiil secara bertingkat yang dilaksanakan oleh peradilan administrasi terhadap produk keputusan tata usaha negara Mahkamah Agung terhadap produk peraturan perundang-undangan dibawa undang-undang, dan Mahkamah Konsitusi terhadap undang-undang, merupakan upaya untuk menjaga sinkronisasi impelemantasi norma-norma hukum yang secara hirarki berakar dalam norma dasar (grundnorm).⁶

Maluku Utara merupakan provinsi bagian timur Indonesia yang resmi terbentuk pada 4 oktober 1999 berdasarkan undang-undang No. 46 tahun 1999, yang sebelumnya menjadi kabupaten dari provinsi Maluku.

Dua puluh tahun lebih Maluku utara yang terdiri dari delapan (8) kabupaten dan dua (2) kota, dihadapkan dengan akses yang benar-benar sulit juga cacat dalam megontrol dan mengawasi keputusan pejabat tata usaha negara. Akses yang sulit ini kemudian tak dapat dianggap sepele dengan dalil (kebebasan bertindak pemerintahan) oleh karna pejabat publik mudah dan rentan melanggar perundang-undangan sehingga perlunya dibentuklah Pengadilan Tata usaha Negara di Daerah Provinsi Maluku utara, selama ini masyarakat maluku utara yang ingin mencari keadilan harus terhalang kendala geografis dan ekomini.

Provinsi Maluku Utara untuk sampai ke ambon dapat melauai jalur udara dan jalur laut, biayayah untuk jalur udara 1 jutaan, sedangkan untuk jalur laut 193.000 dengan memakan waktu 19 jam perjalanan menggunakan kapal pelni, kondisi geografis yang cukup jau ditambah kebutuhan yang harus di penuhi

⁶ W. Riawan Tjadra. *Teori dan Praktek PTUN*. Universitas Atma Jaya Yogyakarta 2011. Hlm. 2

selama perjalanan dan proses mengajukan gugatan sampai pada putusan hal demikian tentu akan merogok kocek yang cukup dalam hal ini berbanding terbalik dengan asas peradilan biayah ringan itu sehingga *access to justice* akan sangat sulit dirasak oleh subjek hukum yang dirugikan akibat di keluarkanya keputusan badan/pejabat tata usaha negara.

Akses yang cukup jauh mempegaruhi minat orang-orang yang ingin mencari keadilan di institusi Asminitrasi Negara (PTUN) ditambah biayah cukup besar belum lagi keputusan Tata Usaha Negara harus dianggap benar sebelum hakim menyatakan bahwa keputusan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara itu batal atau tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan dan belum tentu menang juga di pengadilan.

Walaupun saat ini telah hadir untuk mempermuda masyarakat dalam mencari keadilan dengan menggunakan E-Court sebagai mana di atur dalam Peraturan Mahkamah Agung (perma) No. 3 tahun 2018 tentang administrasi perkara di pengadilan secara elektronik, namun gagasan e-court ini akan tidak efektif dan efesian bagi masyarakat maluku utara oleh karna istrumen (media) yang terbatas sebut saja jaringan yang tidak merata di seluruh wilaya maluku utara dan ditamba minimnya pengetahuan akan elektronik sehingga lagi-lagi masyarakat akan kesulitan untuk menemukan keadilan.

Kegelisahan sikologis ini terus berlanjut mengikat kalaupun apabila menang dan tak dijalankan oleh pejabat yang kalah oleh Putusan TUN menggigat Pengadilan Tata Usaha Negara tak ada juri sita seperti yang dimiliki oleh

Pengadilan Ummu hal sederhana ini dapat memupuk kekawatiran dan bukan menjadi hal yang mustail masyarakat akan pesimis terhadap jalannya roda pemerintahan di daerah, dari rentetan rintangan untuk dapat keluar dari cengkraman ketidakadilan maka hadirnya Istitusi Pengadilan Tata Usaha Negara di daerah maluku utara akan menjadi embun penyejuk dan angin segar bagi rakyat maluku utara oleh karna dapat keluar dari bayang-bayang kegelisahan akan ketiakiadilan.

Walau diakui bawa ada langkah lain yang bisa ditempuh namun kondisi demikian juga sangat berpegaru terhadap orang yang merasa dirugikan akibat keputusan badan atau pejabat tata usaha negara dengan kendala georafis, ekonimi, dan sosiologis. Maka dari itu penulis bermaksud melakukan penilitan ilmiah lebih lanjut untuk menyelesaikan tugas akhir degan judul **“Kajian Tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Daerah Provinsi Maluku Utara”**

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis dapat membuat beberapa rumusan masalah untuk dikaji pada kesematan ini, adapun rumusan masalah yang dapat kami ajukan, yakni:

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Pembentukan serta persyaratan yang harus dipenuhi agar suatu daerah dapat dibetuk Pengadilan Tata Usaha Negara ?
2. Apakah Provinsi Maluku Utara memenuhi syarat untuk dibentuknya Pengadilan Tata Usaha Negara ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui Bagaimanakah Pembentukan serta syarat-syarat yang harus dipenuhi agar suatu daerah dapat dibentuk Pengadilan Tata Usaha Negara.
2. Mengetahui apakah Provinsi Maluku Utara memenuhi syarat untuk dibentuknya Pengadilan Tata Usaha Negara

D. Kegunaan Penelitian

Suatu penelitian tentu memiliki kegunaan tersendiri, ada pun kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmu pengetahuan hukum khususnya dibidang hukum tata negara dan hukum administrasi negara terkait syarat-syarat pembentukan pengadilan tata usaha di suatu daerah.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan pula menjadi bahan rujukan kepada istitusi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah terkait pembentukan pengadilan tata usaha negara di daerah provinsi maluku utara.