

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang masalah

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi dari adanya pasal tersebut adalah penyelenggaraan negara oleh organ pemerintahan baik dalam arti luas maupun dalam arti sempit harus berdasarkan pada hukum. Indonesia sendiri sebagai negara hukum banyak terpengaruh oleh hukum yang dibuat pemerintahan Belanda pada masa kolonialisme, sebagaimana diketahui bahwa Belanda adalah Negara yang menganut sistem hukum eropa kontinental yang berkarakter administratif.

Penyelenggaraan pemerintahan oleh administrasi negara tentunya memerlukan Instrumen Hukum dalam melegitimasi tindakan-tindakannya. Salah satu bentuk dari instrumen hukum pemerintahan adalah keputusan, yang kemudian dijelaskan oleh Van Der Pot bahwa keputusan adalah pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk melaksanakan hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hubungan hukum baru, mengubah, atau menghapus hubungan hukum yang ada.¹ Dalam hukum positif Indonesia, pengertian mengenai keputusan dapat dilihat pada Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata

¹Ridwan HR, 2014, **Hukum Administrasi Negara**, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 141

Usaha Negara yang berbunyi "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".

Dalam Pasal 24 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah mahkamah Agung dan badan-badan peradilan dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah mahkamah konstitusi. Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk dengan salah satu tujuan untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram serta tertib yang menjamin kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dan para warga masyarakatnya.² Sengketa dalam peradilan tata usa negara sendiri sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yang berbunyi "Sengketa yang timbul dalam Tata Usaha Negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan pejabat tata usaha negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku". Namun, tidak semua keputusan tata usaha negara dapat menjadi objek sengketa dalam Peradilan tata

² Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, 2014, **Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**, Kencana, Jakarta, hlm. 566.

usaha negara, ada beberapa Keputusan Tata Usaha Negara yang dikecualikan dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan:

- a. keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata
- b. keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum
- c. keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan
- d. keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan KUHP atau KUHPA atau peraturan perundang-Undangian lain yang bersifat hukum pidana
- e. keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan pengadilan menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku
- f. keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha TNI
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah

Dalam penjelasannya pasal 2 diatas kemudian disebutkan, pembatasan ini diadakan karena ada beberapa jenis keputusan yang karena sifat atau maksudnya memang tidak dapat digolongkan dalam pengertian keputusan tata usaha negara menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

Tindakan administrasi negara secara garis besar terdiri atas (a) bukan tindakan hukum/tindakan biasa, (b) tindakan hukum. Bukan tindakan hukum biasa berupa tindakan-tindakan yang tidak membawa akibat hukum. Adapun tindakan hukum adalah tindakan baik tindakannya maupun akibatnya diatur oleh hukum, baik hukum perdata maupun hukum publik.³ Tindakan administrasi negara menurut hukum perdata misalnya Bupati mengadakan jual beli tanah, membeli rumah. Tindakan administrasi negara menurut hukum publik, yaitu perbuatan yang bertujuan mengatur dan memelihara kepentingan umum, seperti memberikan izin bangunan, membuat surat keputusan.⁴

Tindakan pemerintah menurut hukum publik dapat dibedakan atas 2 macam, yaitu :

- a. Tindakan hukum bersegi satu, yaitu suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh aparat administrasi negara berdasarkan wewenang istimewa dalam hal membuat suatu ketetapan yang mengatur hubungan antar sesama administrasi negara maupun antara administrasi negara dan warga masyarakat.⁵
- b. Tindakan hukum bersegi dua, adalah suatu perbuatan aparat administrasi negara yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih secara suka rela. Seperti mengadakan perjanjian pembuatan gedung, jembatan dengan pihak swasta (pemborong).⁶

³ Heru, 2016, **Pengantar Hukum Indonesia**, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 108

⁴ Ibid.

⁵ Abdullah, 2014, **Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen**, Kencana, Jakarta, hlm. 38

⁶ Irvan Mawardi, 2016, **Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi**, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 66

Tindakan hukum bersegi satu yang dilakukan oleh badan atau pejabat administrasi negara kemudian terbagi atas 2 jenis, yakni keputusan yang bersifat umum (*besluit*) dan keputusan yang bersifat individual konkret (*beschikking*). Agar lebih jelas, mari melihat kategori norma dari berbagai bentuk dan sifatnya sebagaimana yang ditulis oleh Maria Farida:

- a. Norma hukum umum dan norma hukum individual, kalau dilihat dari alamat dituju (*addressat*).
- b. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkret, kalau dilihat dari hal yang diatur.
- c. Norma hukum yang *einmalig* dan norma hukum yang *dauerhaftig*, dilihat dari segi daya berlakunya.
- d. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan, dilihat dari wujudnya.⁷

Dari segi isipun norma hukum dapat dibagi menjadi tiga, pertama, norma hukum yang berisi perintah yang mau tidak mau harus dijalankan atau ditaati. Kedua, norma hukum yang berisi larangan, dan ketiga, norma hukum berisi perkenaan yang hanya mengikat sepanjang para pihak yang bersangkutan tidak menentukan lain dalam perjanjian. Dalam rangkaian norma hukum, keputusan tata usaha negara merupakan norma penutup.⁸

Dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia

⁷Huda dan R. Nazriyah, 2011, **Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan**, Nusa Media, Bandung, hlm. 18

⁸Ibid.

serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Keimigrasian disebutkan bahwa fungsi keimigrasian adalah bagian dari urusan pemerintahan negara dalam memberikan pelayanan Keimigrasian, penegakan hukum, keamanan negara, dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat. Untuk menjalankan fungsi keimigrasian, diatur beberapa tindakan yang dapat dilakukan oleh pejabat berwenang, salah satunya adalah pencegahan. Pencegahan sebagaimana bunyi Pasal 1 ayat (28) Undang-Undang Keimigrasian adalah larangan sementara terhadap orang untuk keluar dari Wilayah Indonesia berdasarkan alasan Keimigrasian atau alasan lain yang ditentukan oleh undang-undang.

Keputusan pencegahan adalah instrumen hukum yang digunakan oleh pejabat yang berwenang, untuk memberikan larangan sementara terhadap orang untuk keluar dari wilayah Indonesia berdasarkan alasan keimigrasian atau alasan lain yang ditentukan oleh Undang-Undang. Dalam hal ini, menteri yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan pencegahan. Dasar hukum pelaksanaan pencegahan diatur dalam Pasal 91 Undang-Undang Keimigrasian yang berbunyi :

- 1) Menteri berwenang dan bertanggung jawab melakukan Pencegahan yang menyangkut bidang Keimigrasian.
- 2) Menteri melaksanakan Pencegahan berdasarkan :
 - a. Hasil pengawasan Keimigrasian dan keputusan Tindakan Administratif Keimigrasian;

- b. Keputusan Menteri Keuangan dan Jaksa Agung sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - c. Permintaan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - d. Perintah Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - e. Permintaan Kepala Badan Narkotika Nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
 - f. Keputusan, perintah, atau permintaan pimpinan kementerian/lembaga lain yang berdasarkan undang-undang memiliki kewenangan Pencegahan.
- 3). Menteri Keuangan, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi, Kepala Badan Narkotika Nasional, atau pimpinan kementerian/lembaga yang memiliki kewenangan Pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf f bertanggung jawab atas keputusan, permintaan, dan perintah Pencegahan yang dibuatnya.

Lebih lanjut, keputusan pencegahan sebagai sebuah keputusan tata usaha negara tentunya mempunyai potensi untuk dijadikan sebagai objek sengketa dalam peradilan tata usaha negara. Seperti yang terjadi pada gugatan terhadap keputusan pencegahan kepada peradilan tata usaha negara dengan nomor register

perkara 124/G/2011/PTUN.JKT dan juga 219/G/2017/PTUN.JKT⁹ Bila dikaji lebih jauh, maka tampak dalam pasal 2 Undang-Undang Keimigrasian nomer 6 tahun 2011 tentang hak melakukan perjalanan ke luar wilayah Indonesia berlaku prinsip, bahwa hak-hak asasi manusia dijunjung tinggi, namun demikian, hak-hak ini bukan sesuatu yang tidak dapat dibatasi, karena alasan-alasan tertentu, dan untuk jangka waktu tertentu, warga Negara Indonesia dapat dicegah ke luar dari wilayah Indonesia dan dapat ditangkal masuk ke wilayah Indonesia.¹⁰ Pencegahan tersebut dilakukan untuk melindungi kepentingan Negara dan masyarakat. Pencegahan merupakan larangan terhadap orang-orang yang akan keluar dari wilayah Indonesia dengan alasan tertentu.

Namun, adanya pengecualian keputusan tata usaha negara yang dapat dijadikan sebagai objek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara dan juga adanya beberapa dasar dikeluarkannya keputusan pencegahan keluar negeri, bisa saja terjadi irisan antara keputusan tata usaha negara yang dikecualikan sebagai objek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara dengan dasar dikeluarkannya suatu pencegahan. Maka dari itu perlu pemilahan lebih lanjut terhadap keputusan pencegahan yang dapat dijadikan sebagai objek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Juga adanya tumpang tindih pertanggung jawaban dalam Pasal 92 Undang-Undang Keimigrasian memberikan pertanyaan tentang siapakah yang pada hakikatnya bertanggung jawab atas dikeluarkannya keputusan pencegahan.

⁹ Harpiah, <https://kompasiana.com>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2022, pada pukul 13.00 PM

¹⁰ Herlin Wijayanti, 2011, **Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian**, Bayumedia Publishing, Malang, hlm 129

Berdasarkan pada latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait surat keputusan pencegahan sebagai objek sengketa dalam PTUN. Maka dari hal ini pula, penulis mengangkat judul "KAJIAN YURIDIS TERHADAP KEPUTUSAN PENCEGAHAN KELUAR NEGERI SEBAGAI OBJEK SENGKETA DALAM PERADILAN TATA USAHA NEGARA DI TINJAU DARI UNDANG – UNDANG NO. 51 TAHUN 2009"

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dalam penulisan ini permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum surat keputusan pencegahan keluar negeri sebagai objek sengketa di lingkungan peradilan tata usaha negara?
2. Bagaimana pertanggung jawaban hukum terhadap dikeluarkannya keputusan pencegahan keluar negeri?

UNMAS DENPASAR

1.3 TUJUAN PENELITIAN

1.3.1 Tujuan Umum

1. Untuk melatih mahasiswa dalam usaha menyatakan pikiran ilmiah secara tertulis dalam bidang hukum.
2. Untuk melaksanakan Tri Dharna Perguruan Tinggi khususnya pada bidang penelitian suatu masalah yang dilakukan oleh mahasiswa.
3. Untuk perkembangan ilmu pengetahuan

4. Untuk perkembangan diri pribadi mahasiswa ke dalam bidang kehidupan masyarakat.
5. Untuk pembulat studi mahasiswa di bidang hukum.

1.3.2 Tujuan Khusus

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan khusus penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji kedudukan hukum surat keputusan pencegahan keluar negeri sebagai objek sengketa di lingkungan peradilan tata usaha Negara.
2. Untuk menggali dan mengkaji pertanggung jawaban hukum terhadap dikeluarkannya keputusan pencegahan keluar negeri.

1.4 METODE PENELITIAN

1.4.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, adalah menggunakan Metode Penelitian Normatif. Penelitian hukum normatif adalah Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder".¹¹ "Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu

¹¹ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2003, **Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat**, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

hukum yang dihadapi".¹² "Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundangundangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas".¹³

1.4.2 Jenis Pendekatan

Pendekatan penelitian merupakan sebuah rancangan bagaimana suatu penelitian akan dilakukan. Rancangan tersebut digunakan untuk mendapatkan jawaban terhadap pertanyaan penelitian yang di rumuskan.¹⁴ Penelitian hukum itu sendiri dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Dalam penelitian menggunakan jenis pendekatan perundang-undangan yaitu Undang – Undang nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang – Undang nomor 6 Tahun 2011.

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari tiga sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yang terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari beberapa peraturan perundang- undangan, diantaranya yaitu:

¹² Peter Mahmud Marzuki, 2010, **Penelitian Hukum**, Kencana Prenada, Jakarta, hlm.35

¹³ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2006, **Pengantar Metode Penelitian Hukum**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 118.

¹⁴ Soerjono Soekanto, 1986, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta, hlm. 3.

- a) Undang-Undang Dasar 1945
 - b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
 - c) Undang-Undang 9 tahun 2004 tentang perubahan pertama atas Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
 - d) Undang-Undang Nomor 51 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
 - e) Undang-Undang nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian
 - f) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer adalah:
- a) Hasil karya ilmiah parasarjana
 - b) Hasil-hasil penelitian
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya Kamus Hukum dan Ensiklopedia Hukum.

1.4.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum merupakan suatu kegiatan untuk memecahkan isu Hukum tersebut.¹⁵ Dalam penelitian hukum tidak dikenal adanya data, sebab dalam penelitian hukum khususnya yuridis normatif sumber penelitian hukum diperoleh dari kepustakaan bukan dari lapangan, untuk itu istilah yang dikenal adalah bahan hukum.¹⁶ Teknik pengumpulan bahan dalam penelitian ini menggunakan teknik dokumenter yaitu pengumpulan dari telaah arsip atau studi pustaka seperti, buku-buku, makalah, artikel, jurnal, karya para pakar, serta Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

1.4.5 Teknik Analisa Bahasa Hukum

Teknik analisis bahan hukum adalah bagaimana memanfaatkan sumber-sumber bahan hukum yang telah terkumpul untuk digunakan dalam memecahkan permasalahan dalam penelitian ini.¹⁷

1.5 Sistematika Penulisan

Penulisan karya tulis ini terdiri dari lima bab dan setiap bab terdiri dari subsub pembahasan dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

- 1.5.1 Bab pertama pendahuluan, menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan metode penelitian, serta sampai pada teknik pengumpulan data dan analisa dari karya tulis ini.

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2016, **Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat**, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 24

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2008, **Penelitian Hukum. Cet 2**, Kencana, Jakarta, Hlm. 29

¹⁷ Bambang Sunggono, 2007, **Metodologi Penelitian Hukum**, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 27-28

- 1.5.2 Bab kedua menguraikan tentang kajian teori pertanggung jawaban hukum dan kepastian hukum, asas – asas hukum yang dikaji dalam karya tulis ini.
- 1.5.3 Bab ketiga menguraikan hasil kajian yang akan dibahas sesuai dengan rumusan masalah 1 (satu) yaitu Bagaimana kedudukan hukum surat keputusan pencegahan keluar negeri sebagai objek sengketa di lingkungan peradilan tata usaha Negara.
- 1.5.4 Bab keempat juga menguraikan hasil kajian yang akan dibahas sesuai dengan rumusan masalah 2 (dua) yaitu Bagaimana pertanggung jawaban hukum terhadap dikeluarkannya keputusan pencegahan keluar negeri.
- 1.5.5 Bab kelima adalah bagian akhir yang berisi bab penutup dari karya tulis ini, dalam bab kelima disampaikan kesimpulan dari karya tulis ini serta mengemukakan saran yang sekiranya dapat bermanfaat.

